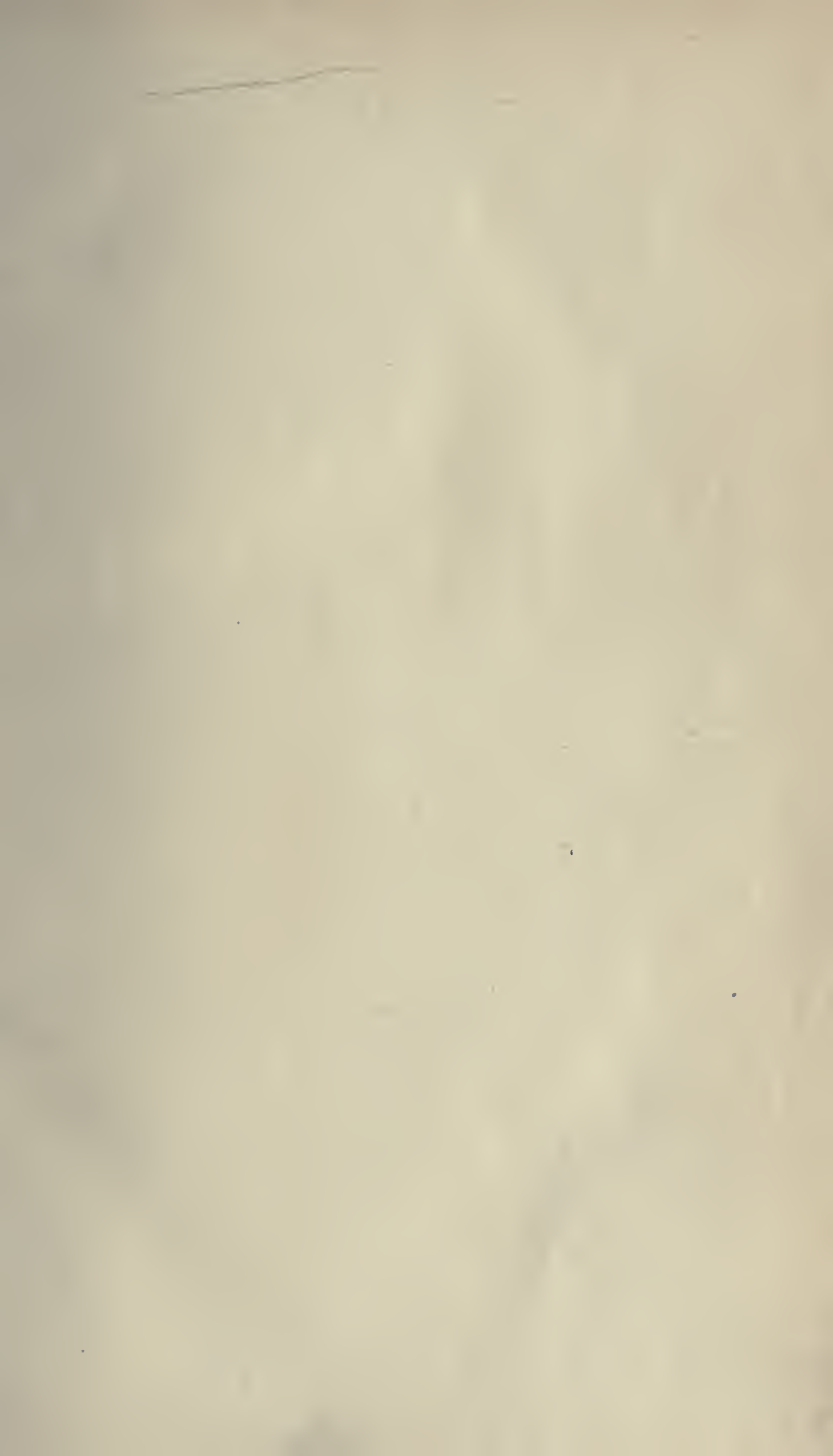

BIBLIOTECA FACULTĂȚII
DE
DREPT DIN BUCUREȘTI
Format II Nr. 778.
Ex. 1. - Vol. 1.





LA

RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

SAINT-AMAND, CHER. — IMPRIMERIE BUSSIÈRE

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction

Max BOUCARD
Maitre des Requêtes
au Conseil d'État

Gaston JÈZE
Chargé de cours à la Faculté de Droit
de l'Université d'Aix-Marseille

LA RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

PAR
James BRYCE
Auteur du *Saint-Empire Romain*
MEMBRE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES POUR ABERDEEN



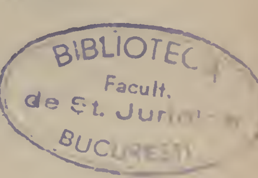
Édition française, complétée par l'auteur
EN QUATRE VOLUMES

Avec une Préface de
M. E. CHAVEGRIN
PROFESSEUR DE DROIT CONSTITUTIONNEL
A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

TOME I
LE GOUVERNEMENT NATIONAL

Traduction française de
Daniel MÜLLER
DOCTEUR EN DROIT
SOUS-PRÉFET

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
Libraires-Éditeurs
16, RUE SOUFFLOT, 16
—
1900



A MES AMIS ET COLLÈGUES

ALBERT VENN DICEY

THOMAS ERSKINE HOLLAND

PRÉFACE

*Quiconque s'intéresse au droit public connaît, au moins de nom, l'*American Commonwealth *et sait quelle œuvre magistrale ce titre désigne. Aussi n'est-ce pas pour la recommander aux lecteurs, mais pour lui payer une dette de reconnaissance, que nous mettons une courte préface en tête de la présente traduction. Peu de livres nous ont autant instruit; aucun, croyons-nous, ne réunit plus pleinement certains mérites, sans lesquels l'étude des institutions étrangères dégénère vite en un jeu assez dangereux de l'esprit.*

M. Bryce n'a pas passé l'Océan pour rapporter de son voyage une thèse ou un pamphlet : « J'ai voulu, dit-il lui-« même dans son introduction, éviter les tentations de la « méthode déductive; je me suis attaché à présenter les « faits simplement,... à les laisser parler d'eux-mêmes. » Examiner, sans parti pris, les choses, n'en omettre aucun aspect, ne grossir ni le bien ni le mal, voilà ce que l'auteur s'est proposé. Il pourrait appliquer à son ouvrage le mot de Montaigne : « C'est icy un livre de bonne foi. »

Ce souci du vrai se joint à l'esprit le plus délié, le plus judicieux et le plus ferme. Anglais et membre de la Chambre des Communes, M. Bryce possède, à un degré incomparable, le sens de la pratique. Derrière les constitutions écrites, il discerne les usages qui les modifient, qui parfois les dénaturent et les transforment. Mais ces usages eux-

mêmes sont le produit des événements et la résultante des efforts des hommes. De là, l'extrême intérêt qu'offre la connaissance et des événements et des personnes qui les dirigent ou les subissent. Nul, mieux que notre auteur, n'a étudié les uns et les autres ; nul, mieux que lui, n'a pénétré jusqu'au fond de la vie des Etats-Unis : il en dessine l'ensemble avec une largeur de trait, qui n'exclut ni le détail précis, ni même l'anecdote typique. On ne se lasse pas de relire les chapitres consacrés aux partis, à leur organisation, à leur action sur le pays et aux abus qui en procèdent. Cette exposition, si ample et si fouillée tout à la fois, suffirait à mettre hors de pair la réputation de M. Bryce. Que de notions neuves et d'aperçus originaux elle renferme! Quelle variété d'objets et de personnages elle déroule sous nos yeux! Avec quelle force elle reconstitue, devant nous, la machinerie *de la démocratie américaine!*

*L'*American Commonwealth *est donc* le livre à méditer *sur les Etats-Unis. Le régime des Etats particuliers y tient une place importante. On ne s'en étonnera pas ; car, selon le mot de M. Boutmy (1), les constitutions des Etats sont la base de l'édifice ou plutôt l'édifice même, dont la constitution fédérale est le simple couronnement. — Mais M. Bryce descend davantage encore et va jusqu'à l'administration municipale ; il la regarde, non sans raison, comme inséparable, dans ses recherches, du gouvernement lui-même. Il nous donne, de la sorte, une vue générale de l'Amérique politique, et il la complète par de substantiels développements sur la religion, l'état social, la condition économique, l'instruction, etc., des Américains.*

Les seize cents pages où tout cela se condense, dans la dernière édition anglaise, n'ont rien de l'aridité d'un document. M. Bryce sait répandre dans son œuvre une vie puissante. Des tableaux de mœurs peints de main de maître,

(1) *Etudes de droit constitutionnel*, p. 106.

de jolis traits d'humour, çà et là même des mouvements de sobre et forte éloquence nous montrent que nous avons affaire à un écrivain de race.

La traduction laisse, autant que possible, au style sa couleur et son allure. Nous espérons que les lecteurs français l'accueilleront avec faveur et en feront leur profit. Depuis un certain temps déjà, ils éprouvent le besoin de voir, au vrai, *ces Etats-Unis dont tant de descriptions fantaisistes leur ont été faites. Plusieurs publications, d'une réelle valeur, ont donné à ce besoin une première satisfaction. Le moment paraît donc bien choisi pour vulgariser en France les enseignements de M. Bryce ; ils trouveront, sans doute, nombre d'esprits préparés à les comprendre et les goûter.*

Ernest Chavegrin,

Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Paris.

PREFACE DE L'ÉDITION FRANÇAISE

Ceux qui ont fait à ce livre l'honneur d'en publier une traduction française m'ont demandé de mettre en tête de l'ouvrage quelques mots de préface. Je le fais volontiers, car j'estime, comme le ferait tout auteur étranger à ma place, que c'est un véritable honneur que de pouvoir s'adresser, dans leur propre langue, aux compatriotes de Montesquieu et de Tocqueville, les deux penseurs qui, parmi les modernes, ont fait le plus pour l'étude des sciences politiques.

Les noms de ces deux grands hommes suggèrent quelques observations sur les changements qui se sont produits, au cours des cent cinquante dernières années, dans l'étude de la politique et des Constitutions.

Quand Montesquieu publia l'*Esprit des Lois*, les gouvernements démocratiques existaient à peine ; du moins, ils n'existaient qu'en germe. Quelques-uns des plus anciens cantons ruraux de la Suisse étaient gouvernés par des assemblées populaires formées par la réunion plénière des citoyens. Les colonies anglaises de l'Amérique du Nord, peu et mal connues des publicistes du continent européen, étaient déjà pleinement animées d'un esprit populaire, bien qu'elles fussent

sous la domination de la Couronne britannique. Mais, dans tout le reste du Monde, c'était la Monarchie ou l'oligarchie qui triomphait. Et le plus souvent, sauf en Angleterre, Monarchie était synonyme de despotisme.

Au moment où Tocqueville écrivait, la France s'était grandement avancée dans la voie du gouvernement populaire, mais les autres parties de l'Europe, sauf la Suisse et la Norwège, étaient encore régies par des Monarques pratiquement absolus. Il n'y avait guère que les Etats-Unis où les principes démocratiques dans le gouvernement et le principe d'égalité dans les relations sociales fussent devenus complètement dominants et eussent donné leur couleur à toutes les institutions du pays.

Dans les soixante dix années qui se sont écoulées depuis la publication de la *Démocratie en Amérique*, il s'est produit, dans les pays européens, un grand mouvement dans le sens de la démocratie.

La France, l'Angleterre, la Hollande, la Belgique, la Norwège sont aujourd'hui des pays à gouvernement essentiellement démocratique. L'Italie et la Suède n'en sont pas loin. Les deux grands Etats du centre de l'Europe, l'Empire allemand et la Monarchie austro-hongroise, évoluent dans la même direction. Les colonies anglaises qui, au Canada, en Australasie et dans l'Afrique du Sud, se gouvernent elles-mêmes et se sont développées si rapidement, sont de véritables républiques, et même des républiques d'un type très démocratique. En même temps, les Etats-Unis se sont développés au point de former une nation de plus de 70 millions d'habitants. Aujourd'hui, c'est l'Etat, de beaucoup le plus vaste, dans lequel le peuple a

essayé de se gouverner lui-même ; c'est aussi la nation la plus peuplée et la plus riche du monde moderne.

Ainsi, la République américaine est devenue un sujet d'étude plus instructif qu'elle ne l'était au temps de Tocqueville ; c'est qu'en effet, elle a dégagé plus complètement qu'elle ne l'avait fait jusqu'alors le principe de souveraineté populaire ; elle en a fait des expériences dans un nombre beaucoup plus considérable de communautés politiques, puisque le nombre des Etats s'est élevé de 24 à 45.

Ainsi, les matériaux pour une étude comparée de la démocratie sont devenus beaucoup plus abondants qu'ils ne l'étaient il y a 70 ans ; en même temps, les progrès de la démocratie ont rendu cette étude encore plus nécessaire pour les Européens. Nous pouvons aujourd'hui entreprendre cet examen pour un certain nombre de constitutions politiques et essayer d'en dégager un système général de science politique, comme Aristote, le fondateur de la philosophie politique, l'avait tenté il y a vingt-deux siècles.

Aristote avait devant lui des républiques indépendantes, chacune ayant sa constitution propre, en plus grand nombre que nous n'en avons aujourd'hui. Mais les Etats que nous avons à étudier sont incomparablement plus vastes en étendue et en population que ne l'étaient les cités grecques de l'antiquité ; de plus, les traits qui séparent la condition des Etats sont bien plus accentués ; ils ont été créés, en effet, par des hommes de races différentes, ayant derrière eux un passé historique différent et aux prises, pour le moment, avec des problèmes différents. C'est pourquoi, le temps est proche où les philosophes, doués de la

puissance d'observation et de généralisation que possédait Aristote, pourront, en partant de l'étude des phénomènes des Etats démocratiques dont j'ai parlé, commencer à construire une théorie générale, basée sur des principes universellement reconnus comme vrais par toutes les communautés politiques.

Ce livre est destiné à fournir les matériaux pour cette étude comparative, en ce qui touche les Etats-Unis. En même temps qu'il décrit les institutions politiques du pays, aussi bien celles du gouvernement central ou fédéral que celles des Etats particuliers, ce livre s'efforce de présenter une peinture du fonctionnement actuel de ces institutions, tel qu'il résulte de l'organisation des partis politiques ; il essaie de mettre en relief ce qu'il y a de spécial dans les idées, dans les habitudes, dans le tempérament et dans les tendances du peuple américain, en un mot, ce qui donne à leur système démocratique son caractère distinctif.

Pour atteindre ce but, toutefois, il est nécessaire de présenter au lecteur européen, quelques notions des Etats-Unis, comme pays et comme peuple, en dehors de leurs institutions politiques. C'est là une chose tout à fait nécessaire ; il y a bien des points, en effet, sur lesquels la société américaine et l'esprit américain diffèrent grandement de la société et de la tournure d'esprit des nations européennes. Voici un exemple entre beaucoup que l'on pourrait citer. Il y a, en Amérique, chez les citoyens ordinaires, beaucoup moins de dispositions qu'on ne le croirait en Europe, à s'en rapporter à l'opinion des personnes appartenant à la classe riche ou instruite. L'Américain estime que son jugement vaut tout autant que celui de ses conci-

toyens, ayant plus de savoir, plus d'expérience, plus de sagesse. On peut voir combien ce fait est de nature à influer sur le fonctionnement de la *machinerie* du gouvernement.

C'est pourquoi, j'ai cru utile d'introduire, dans l'étude que j'ai faite des Etats-Unis, beaucoup de choses qui, à première vue, peuvent sembler ne pas se rattacher directement aux institutions politiques du pays, alors qu'en réalité elles affectent ces institutions.

Les Etats-Unis forment une nation si vaste, ils croissent si rapidement en puissance et en influence que, en dehors même de l'intérêt qu'excitent, à juste titre, leurs institutions, ils méritent d'être étudiés et compris par tous ceux qui sont attentifs à l'évolution du monde moderne et qui s'efforcent de prévoir les relations futures des grands Etats qui le composent.

J'ai dit de l'Amérique qu'elle offre, pour une étude de l'esprit et du fonctionnement du gouvernement démocratique, des matériaux plus abondants et plus divers que tout autre Etat. Ce serait toutefois une erreur que de considérer le gouvernement américain comme le type des gouvernements démocratiques en général. Aucun pays n'offre ce type. La nature humaine est, dans ses caractères essentiels, la même partout ; comme la démocratie met particulièrement en jeu certaines caractéristiques de la nature humaine communes à tous les hommes, il y a une certaine ressemblance dans les formes que présente, dans les différents pays, le gouvernement démocratique.

Il y a des avantages et des inconvénients communs à tous les Etats démocratiques ; mais il y a aussi des inconvénients particuliers à un Etat et chaque Etat a les

siens propres. *Quisque suos patimur manus*. Parmi les défauts qui doivent être signalés dans le système démocratique des Etats-Unis d'aujourd'hui, — et ils ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux que Tocqueville relevait il y a 70 ans, — il en est qui n'existent pas ou du moins qui n'existent qu'en germe, dans les autres pays démocratiques. Ceux qui menacent surtout la prospérité du gouvernement américain sont au nombre de trois. Le premier, c'est la puissance excessive exercée par l'organisation des grands partis politiques. En second lieu, c'est l'influence illégitime de l'argent sur la législation. Le troisième vice, c'est la tendance à avilir les fonctions publiques, en en faisant la récompense de services politiques rendus à un parti. Aucun de ces défauts n'existe sérieusement jusqu'à présent soit en Angleterre; soit dans les *self governing* colonies anglaises, la plupart démocratiques. Et, autant que je sache, aucun de ces défauts, n'est devenu formidable dans la démocratie suisse. C'est contre d'autres dangers que, dans ces pays, les hommes d'Etat, qui aiment leur patrie, doivent prendre leurs précautions, et ces dangers, l'Amérique n'a pas à s'en effrayer beaucoup. En dehors de ces traits communs que la démocratie implique par elle-même, chaque pays a été tellement modelé par les influences de race, de religion, de milieu ambiant physique, de relations politiques avec d'autres Etats, de tradition constitutionnelle, que chacun a suivi, pour ses institutions politiques et ses coutumes, sa propre voie. On ne peut pas se hasarder à argumenter légèrement et hâtivement de l'un à l'autre.

Néanmoins, chacun a incontestablement beaucoup à apprendre des autres ; peut-être même plus

à titre d'avertissement qu'à titre d'couragement.

Depuis la publiction de la dernière édition anglaise de ce livre (en 1893-1895), il ne s'est produit aux Etats-Unis qu'un événement ou plutôt qu'une série d'évènements, de nature à modifier profondément les vues que j'avais présentées dans le texte. Cette série d'évènements comprend l'annexion des îles Hawaï et la conquête sur l'Espagne, — à la suite de la guerre récente avec ce pays, — de Porto Rico, des îles Philippines et de Cuba. La dernière de ces îles n'a pas été annexée et probablement ne le sera pas ; elle semble devoir rester sous l'influence, probablement sous la protection formelle des Etats-Unis. Les relations constitutionnelles des trois autres territoires avec les Etats-Unis n'ont pas encore été définitivement arrêtées, et leur règlement soulève des questions difficiles. Sans compter les nouvelles et lourdes responsabilités que la défense et le gouvernement de territoires font peser aujourd'hui sur un gouvernement jusqu'ici inexpérimenté, — et que la France et l'Angleterre ont rencontrées dans l'administration de leurs possessions coloniales, — ces acquisitions pousseront les Américains à entretenir une marine beaucoup plus forte que celle qu'ils avaient jusqu'ici cru nécessaire d'avoir ; elles les amèneront aussi à avoir des relations plus étroites et plus fréquentes avec les autres Puissances en dehors de leur propre continent. Et il n'est pas impossible que leur politique intérieure ne finisse par en subir le contre-coup. En conséquence, les observations présentées dans le chapitre XCIV (Politique extérieure et extension territoriale) doivent être lues sous réserve du changement considérable apporté dans la politique américaine. Une note a été ajoutée à ce chapitre, pour

appeler l'attention sur ces nouveaux faits. Dans les autres parties de l'ouvrage, on a apporté les modifications qui résultaient de l'admission d'un nouvel Etat (Utah) en 1896, et des autres événements tout récents.

Juillet 1900.

JAMES BRYCE.

PRÉFACE DE LA PREMIÈRE ÉDITION

L'introduction de cet ouvrage contient tous les renseignements nécessaires sur son but et sur son plan. L'auteur veut se contenter ici de remercier les nombreux amis qui l'ont aidé en lui apportant leur contingent de faits, d'opinions ou de critiques, ou en lui faisant don de livres ou de journaux. Parmi eux, il est particulièrement redevable à MM. Thomas M. Cooley, actuellement président de la commission du commerce entre Etats à Washington ; James B. Thayer, de l'Ecole de droit d'Harvard, Cambridge, Massachusets ; Seth Low, ancien maire de Brooklyn ; E.-L. Godkin de New-York ; Théodore Roosevelt de New-York ; G. Bradford de Cambridge, Massachusets ; et Théodore Bacon de Rochester, New-York ; qui ont bien voulu revoir, avec le plus grand soin, avant leur publication, les épreuves de ces volumes. Il ne veut pas oublier non plus le concours précieux que lui ont prêté MM. le Juge Holmes, membre de la Cour suprême de Massachusets ; Théodore Dwight, ancien bibliothécaire du départment d'État à Washington ; H. Villard de New-York ; Dr Albert Shaw de Minneapolis ; Jesse Macy de Grinnell, Indiana ; Siméon Baldwin et Dr George P. Fisher de New-Haven, Connecticut ; Henry C. Lea de Philadelphie ; T.-W. Higginson de Cambridge, Massachusets ; Bernard Moses de Berkeley, Californie ; A.-B. Houghton de Corning, New-York ; John Hay de Washington ; Henry Hitchcock de Saint-Louis, Montana ; le Président James B. Angell de Ann Arbor, Michigan ; le Dr André White de Syracuse, New-York ;

Frank J. Goodnow et Edward P. Clark de New-York, Dr Atherton du Collège d'Etat, Pensylvanie ; ainsi que les membres du Bureau de l'éducation des Etats-Unis. Aucune de ces personnes ne saurait, toutefois, être rendue responsable des faits relatés ou des opinions émises dans cet ouvrage.

L'auteur tient aussi à exprimer, de nouveau, sa reconnaissance à M. Low pour un chapitre écrit par lui, contenant des renseignements du plus haut intérêt sur l'administration et la politique municipales.

Il est heureux de saisir l'occasion qui lui est offerte de remercier, du concours qu'ils lui ont prêté et des conseils qu'ils lui ont donnés, quatre de ses amis appartenant à la nationalité anglaise : M. Henry Sidgwick qui a relu avec une attention particulière les épreuves de la plupart des chapitres et y a ajouté de précieuses notes, le Révérend Stopford A. Brooke, dont les critiques littéraires lui ont été très utiles ; M. Albert V. Dicey, et M. W. Robertson Smith.

Il n'ignore pas que, malgré l'assistance qu'il a trouvée en Amérique auprès de ses amis, il a dû commettre de nombreuses erreurs ; sans réclamer les excuses du public, il croit devoir invoquer comme circonstances atténuantes ses fonctions publiques absorbantes entre toutes, le temps qu'il est obligé de consacrer à ses affaires privées, et enfin les difficultés réelles que l'on éprouve à obtenir en Europe des renseignements exacts sur les constitutions et les lois des Etats-Unis, ainsi que sur l'organisation des partis politiques.

Lorsque l'auteur commença cet ouvrage, il se proposait d'y introduire une étude sur les traits les plus saillants de la vie sociale et intellectuelle de l'Amérique contemporaine, et d'y joindre des descriptions du pays et des mœurs des habitants de l'Ouest ; cette tâche lui était d'autant plus facile et agréable qu'il avait parcouru et visité en détail cette contrée et les différents Etats et Territoires. Mais à mesure qu'il avançait dans son travail, il s'aperçut que l'exécution

de ce plan devait l'entraîner, soit à écourter ce qui a trait au Gouvernement des Etats-Unis et à sa politique, soit à donner à son livre, déjà trop long à son grand regret, des proportions excessives. Cette considération l'a amené, bien à contre cœur, à renoncer à la peinture du pays et de la vie de nos voisins de l'Ouest. En ce qui concerne les sujets étrangers à la politique qu'il se proposait de traiter, il a retenu et renvoyé à la fin de l'ouvrage, pour examen et discussion, ceux qui sont moins familiers aux lecteurs européens ou qui lui paraissaient devoir, en jetant une lumière plus vive sur la vie politique de ce pays, compléter le tableau d'ensemble de la République Américaine qu'il s'est proposé de tracer.

22 octobre 1888.

PRÉFACE DE LA TROISIÈME ÉDITION

Cette édition a été soigneusement revue : les points délicats et controversés ont fait l'objet d'un nouvel examen méticuleux, les modifications introduites dans les différentes constitutions des Etats depuis 1889 ont été autant que possible notées, et les chiffres concernant le tableau de la population rectifiés d'après les résultats du recensement de 1890 ; enfin, les statistiques relatives à l'instruction publique ont été mises à jour en se basant sur les renseignements du dernier Bulletin du Bureau de l'Instruction.

Tandis que quelques chapitres ont été légèrement abrégés, des additions importantes ont été faites à d'autres, spécialement dans la troisième et dans la cinquième partie. Quatre nouveaux chapitres, notamment, ont été insérés dans la cinquième partie, qui devaient figurer dans le plan primitif de l'ouvrage, mais qu'il avait été impossible de faire paraître dans la première édition. Le défaut de place a obligé l'auteur à laisser de côté d'autres chapitres dont il a, cependant, tracé l'esquisse dans diverses parties de ce livre.

Tout en suivant avec le plus grand intérêt l'histoire contemporaine des Etats-Unis, afin de tirer parti de la lumière qu'elle jette sur les institutions et les mœurs politiques de ce pays, l'auteur a pensé qu'il ne fallait pas leur donner trop de place, non seulement parce qu'il aurait pu se laisser entraîner à des controverses politiques, mais surtout parce qu'il n'est, le plus souvent, possible de se rendre compte de l'importance des événements et de leur influence que lorsque le temps les a, en quelque sorte, placés dans leur réelle perspective. Lui permettra-t-on d'ajouter que, parmi les

nombreux événements survenus depuis le mois d'octobre 1888, aucun ne lui a semblé avoir apporté des modifications essentielles aux considérations exposées dans la première édition de son livre ; il s'est contenté d'en corriger parfois la forme et l'expression.

L'auteur profite avec plaisir de cette occasion pour remercier les personnes domiciliées en Amérique et dont plusieurs lui étaient jusqu'à ce jour inconnues, des lettres qu'elles lui ont écrites pour lui signaler des points qu'elles considèrent comme contestables. Il se fait aussi un devoir de reconnaître publiquement le concours que lui ont prêté, non seulement les personnes dont il a mentionné les noms dans la préface antérieure, mais aussi plusieurs autres, spécialement MM. le Président Eliot de l'Université d'Harvard, le Sénateur H.-C. Lodge, les Représentants W.-L. Wilson et W.-C. Breckinridge, les professeurs Anson D. Morse, J.-B.-Mc. Master, A.-B. Hart, E.-R.-A. Seligman, J.-W. Jenks, et E.-J. James ; MM. Alfred Russell, Charles F. Adams, Amasa M. Eaton, T.-N. Brown, J.-B. Bishop, F.-J. Stimson, L.-N. Dembitz, R.-H. Dana, W.-P. Garrison, R.-P. Porter, E.-J.-Mc. Dermott, V., M. Francis, le Juge Elliot, le Professeur Dunbar et M. Closson de l'Université d'Harvard ; MM. Hilary A. Herbert, Charles Reemelin et Herbert Welsh, le Dr Washington Gladden et les Secrétaires d'Etat des six nouveaux Etats, ainsi que M. J.-G. Bourinot d'Ottawa, Canada.

Il est, enfin, profondément reconnaissant de l'accueil si cordial que son ouvrage sur la vie politique et sociale des Etats-Unis a trouvé dans ce pays. Les témoignages d'approbation qu'il a reçus de toutes les parties des Etats-Unis l'ont largement récompensé du travail de préparation de ce livre et du travail non moins pénible de revision auxquels il a consacré les rares loisirs que lui laissent ses fonctions d'homme public.

22 octobre 1894.

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME I[er]

—

PREMIÈRE PARTIE

LE GOUVERNEMENT NATIONAL

APPENDICE

ERRATUM

p. 33, ligne 32, *au lieu de :* et dans la Confédération suisse qui dure encore de nos jours, *lire :* et dans la Confédération suisse jusqu'au XIXe siècle.

LISTE DES PRÉSIDENTS

1789-1793	George Washington.
1793-1797	Réélu.
1797-1801	John Adams.
1801-1805	Thomas Jefferson.
1805-1809	Réélu.
1809-1813	James Madison.
1813-1817	Réélu.
1817-1821	James Monroe.
1821-1825	Réélu.
1825-1829	John Quincy Adams.
1829-1833	Andrew Jakson.
1833-1837	Réélu.
1837-1841	Martin Van Buren.
1841-1845	William Henry Harrison (mort en 1841). John Tyler.
1845-1849	James Knox Polk.
1849-1853	Zachary Tailor (mort en 1850). Millard Fillmore.
1853-1857	Franklin Pierce.
1857-1861	James Buchanan.
1861-1865	Abraham Lincoln.
1865-1869	Réélu (mort en 1865). Andrew Johnson.
1869-1873	Ulysses S. Grant.
1873-1877	Réélu.
1877-1881	Rutherford Birchard Hayes.
1881-1885	James Abram Garfield (mort en 1881). Chester A. Arthur.
1885-1889	(Stephen) Grover Cleveland.
1889-1893	Benjamin Harrison.
1893-1897	Grover Cleveland.
1897-	William Mac Kinley.

ÉTENDUE, POPULATION ET DATE D'ADMISSION DES ÉTATS

Les treize Etats primitifs, dans l'ordre où ils ont ratifié la Constitution :

	Date de la ratification de la Constitution	Etendue en milles carrés (1)	Population 1890
Delaware	1787	2 050	168 493
Pennsylvanie	1787	45 215	5 258 014
New-Jersey	1787	7 815	1 444 933
Géorgie	1788	59 475	1 837 353
Connecticut	1788	4 990	746 258
Massachusets	1788	8 315	2 238 943
Maryland	1788	12 210	1 042 390
Caroline du Sud	1788	30 570	1 151 149
New Hampshire	1788	9 305	376 530
Virginie	1788	42 450	1 655 980
New-York	1788	49 170	5 997 853
Caroline du Nord	1789	52 250	1 617 947
Rhode Island	1790	1 250	345 506

Etats admis ultérieurement, dans l'ordre de leur admission :

	Admission	Etendue en milles carrés	Population 1890
Vermont	1791	9 565	332 422
Kentucky	1792	40 400	1 858 635
Tennessee	1796	42 050	1 767 518

(1) Conformément au recensement décennal de 1890.

	Admission	Etendue en milles carrés	Population 1890
Ohio	1802	41 060	3 672 316
Louisiane.	1812	48 720	1 118 587
Indiana	1816	36 350	2 192 404
Mississipi.	1817	46 810	1 289 600
Illinois	1818	56 650	3 826 351
Alabama	1819	52 250	1 513 017
Maine	1820	33 040	661 086
Missouri	1821	69 415	2 679 184
Arkansas	1836	53 850	1 128 179
Michigan	1837	58 915	2 093 889
Floride	1845	58 680	391 422
Texas	1845	265 780	2 235 523
Iowa	1846	56 025	1 911 896
Wisconsin	1848	56 040	1 686 880
Californie.	1850	158 360	1 208 130
Minnesota	1858	83 365	1 301 826
Orégon	1859	96 030	313 767
Kansas	1861	82 080	1 427 096
Virginie de l'Ouest . .	1863	24 780	762 794
Névada	1864	110 700	45 761
Nébraska	1867	77 510	1 058 910
Colorado	1876	103 925	412 198
Dakota du Nord . . .	1889	70 795	182 719
Dakota du Sud . . .	1889	77 650	328 808
Montana	1889	146 080	132 159
Washington	1889	69 180	349 390
Wyoming.	1890	97 890	60 705
Idaho	1890	84 800	84 385
Utah	1896	84 970	207 905

LES TERRITOIRES

	Etendue	Population en 1890
Nouveau Mexique	122 580	153 593
Arizona	113 020	59 620
Oklahoma.	39 030	61 834

TERRITOIRES NON ORGANISÉS

	Etendue	Population en 1890
Territoire Indien	31 400	179 321
Alaska.	531 409	31 795

DATES
DE QUELQUES EVÉNEMENTS REMARQUABLES DE L'HISTOIRE DES COLONIES DE L'AMÉRIQUE DU NORD ET DE L'HISTOIRE DES ÉTATS-UNIS

1606. Première charte de la Virginie.
1607. Premier établissement en Virginie.
1620. Premier établissement au Massachusets.
1664. Prise de New-Amsterdam (New-York).
1759. Bataille des Collines d'Abraham et prise de Québec.
1775. Commencement de la guerre de la Révolution.
1776. Déclaration d'Indépendance.
1781. Formation de la Confédération.
1783. Reconnaissance de l'Indépendance des Etats-Unis.
1787. Convention constitutionnelle à Philadelphie.
1788. Ratification de la Constitution par 9 Etats.
1789. Débuts du Gouvernement Fédéral.
1793. Invention de la machineà égréner le coton.
1803. Achat à la France de la Louisiane.
1812-14. Guerre avec l'Angleterre.
1812-15. Disparition du parti fédéraliste.
1819. Achat à l'Espagne de la Floride.
1819. Première traversée de l'Atlantique par des bateaux à vapeur.
1820. La transaction du Missouri.
1828-32. Formation du parti Wigh.
1830. Inauguration des premiers chemins de fer.

1840. Etablissement régulier des *National nominating Conventions.*
1844. Inauguration du premier télégraphe électrique.
1845. Admission du Texas dans l'Union.
1846-48. Guerre du Mexique et cession de la Californie.
1852-56. Disparition du parti Whig.
1854-56. Formation du parti républicain.
1857. Prononcé du jugement Dred Scott.
1861-65. Guerre de Sécession.
1869. Achèvement des premiers chemins de fer transcontinentaux.
1877. Retrait définitif des troupes fédérales des Etats du Sud.
1879. Reprise des payements en espèces.
1897-98. Guerre avec l'Espagne (Cuba).

LA RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE



CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

Que pensez-vous de nos institutions ? C'est la question qu'aux Etats-Unis adresse au voyageur européen toute personne qu'il rencontre. Le voyageur trouve la question naturelle, car pour peu qu'il soit observateur, son esprit est plein de ces institutions. Seulement, il se demande pourquoi cette question ne lui est faite qu'en Amérique. En Angleterre, on ne s'informe pas auprès des étrangers, pas même auprès des Américains, de leur opinion sur le gouvernement et sur les lois anglaises ; l'Anglais sur le continent ne trouve pas davantage les Français, les Allemands ou les Italiens curieux de savoir ce qu'il pense de leur organisation politique. La raison de cette différence apparaît avec la réflexion. Les institutions des Etats-Unis sont, dans l'opinion des habitants de ce pays aussi bien que des étrangers, dignes d'un intérêt plus général que celles des nations, pourtant aussi illustres, du Vieux Monde. Elles sont ou sont supposées être des institutions d'un nouveau type. Elles forment ou sont supposées former un tout symétrique, capables d'être étudiées ou jugées avec plus de profit que les institutions moins parfaites et moins harmoniques des pays

plus anciens. Elles représentent, pour le vulgaire, une expérience faite sur une échelle plus vaste que l'histoire n'en a présenté jusqu'à ce jour, et dont chacun a intérêt à peser les résultats. Et, pourtant, elles sont quelque chose de plus qu'une expérience, car elles sont censées symboliser le type des institutions vers lequel, entraînées par les lois de la fatalité, les autres nations du monde civilisé seront forcées de marcher, les unes rapidement, les autres plus lentement, mais toutes sans s'arrêter.

Quand notre voyageur revient dans sa patrie, il est encore interrogé par les plus intellectuellement curieux de ses amis. Ce qui le frappe surtout, c'est le défaut d'à-propos de leurs questions. Les Européens qui réfléchissent ont commencé à se rendre compte, avec satisfaction ou avec regret, de l'influence énorme et chaque jour croissante des Etats-Unis et du rôle important qui leur est réservé dans le développement de la civilisation. Mais ces personnes, à moins qu'elles n'aient, elles-mêmes, traversé l'Atlantique, ont rarement des idées exactes ou correctes sur les Etats-Unis. Les traits de la vie sociale et politique en Amérique, constamment cités en Europe à la fois comme des modèles et comme des avertissements, ne le sont presque jamais avec la connaissance indispensable des faits, et encore moins avec la compréhension des enseignements qu'il en faut tirer ; et là où les prémisses sont mal posées, les conclusions sont forcément fausses.

C'est l'insatiable curiosité de l'Europe pour ce qui concerne la vie sociale et politique de l'Amérique, et, en même temps, le sentiment de l'importance qu'offre l'incomparable expérience qui se déroule dans ce pays qui ont poussé et pousseront tant de voyageurs à écrire leurs impressions sur la terre de l'Avenir. Toutefois, l'abondance même des documents sur cette matière oblige, en quelque sorte, l'auteur à se justifier d'en avoir allongé la liste en y ajoutan un ouvrage.

Je pourrais m'excuser en faisant remarquer que les chan-

gements, en Amérique, sont si rapides qu'une nouvelle série de livres est nécessaire, au bout de quelques années, pour décrire le nouvel aspect des choses, les nouveaux problèmes qui ont apparu, les nouvelles idées qui ont germé dans le peuple, les développements nouveaux et inattendus, bons ou mauvais, que les institutions existantes ont naturellement pris. Je pourrais faire observer qu'en Europe, aussi, au bout de quelques années, pousse une génération nouvelle qui ne lit pas les livres vieux parce qu'ils sont vieux, mais peut désirer en lire un nouveau. Et si l'on veut une autre raison, trouvons-la dans ce fait que, depuis les derniers cinquante ans, aucun auteur ne s'est proposé d'exposer le système politique entier des Etats-Unis dans sa pratique aussi bien que dans sa théorie, d'expliquer non seulement le mécanisme du gouvernement national, mais celui des gouvernements d'Etats, non seulement la constitution, mais la politique, non seulement enfin la politique, mais les idées, le tempérament, les habitudes du peuple souverain. Des points spéciaux ont été traités dans des ouvrages dont plusieurs ont une réelle valeur, mais jusqu'à ce jour personne n'avait essayé d'envisager le sujet dans son ensemble ; faut-il ajouter que, parmi les plus capables des auteurs ayant abordé cette étude, il en est qui ont été soit des avocats, souvent des avocats de profession, soit des détracteurs de la démocratie ?

Présenter un tableau d'ensemble des Etats-Unis, en tant que gouvernement et en tant que nation, est le but du présent livre. Mais en cherchant à embrasser tout le sujet, l'auteur n'a pas eu le dessein de l'épuiser. La tendance de traiter avec une égale minutie toutes les parties d'un ouvrage, faute caractéristique des écrivains anglais, ainsi que le remarquait un critique de talent, le regretté Karl Hillebrand, est un écueil qu'il importe d'éviter : elle fatigue les lecteurs, et surtout elle entraîne l'auteur à s'étendre sur des matières qu'il ne possède que d'une façon imparfaite, avec autant de complaisance que sur celles vers lesquelles

son goût et ses connaissances spéciales le portent naturellement. Je m'efforcerai de ne rien omettre de ce qui paraît nécessaire pour donner aux lecteurs européens une compréhension parfaite du caractère national et des tendances des Américains ; dans cette vue, je toucherai à quelques sujets ne paraissant offrir que de lointains rapports avec le gouvernement et la politique. Il en est d'autres, pas plus étrangers, peut-être, au sujet principal que je me contenterai d'effleurer, soit qu'ils aient été mis suffisamment en lumière par des auteurs antérieurs, soit que je ne les connaisse pas assez pour faire profiter mes lecteurs de mes observations. Par exemple, l'organisation de l'enseignement primaire aux Etats-Unis a été décrite trop souvent et d'une façon trop complète dans nombre de livres faciles à se procurer, pour que je revienne, à mon tour, sur ce sujet. Par contre, les Universités américaines ont été, d'une façon générale, négligées par les écrivains européens, et il est juste de leur consacrer quelques pages. Les statistiques de l'industrie, de l'agriculture et du commerce, l'organisation administrative et financière des chemins de fer présentent le plus grand intérêt, mais ces questions exigeraient trop de place pour être convenablement exposées et commentées ; il m'est impossible de les traiter dans ces volumes, même avec le talent spécial et les connaissances nécessaires pour tirer de tous ces chiffres leur quintessence, et en dégager un enseignement. D'ailleurs ce tableau, s'il est de nature à mettre en relief la civilisation américaine, n'est pas indispensable à la compréhension du caractère américain. Des considérations sur le mouvement littéraire et religieux en Amérique sont nécessaires ; j'ai résolu d'exposer quelques idées sur ce sujet et sur l'influence que les goûts littéraires et les habitudes religieuses du peuple exercent sur la vie tout entière du pays en lui donnant sa forme et sa couleur.

Un livre semblerait pour moi tout indiqué comme modèle : c'est la *Démocratie en Amérique* d'Alexis de Toc-

queville. C'eût été, certes, en laissant de côté le danger que me ferait courir la comparaison avec un si admirable maître de style, une tâche pleine d'attraits et d'utilité que de le suivre pas à pas, et de chercher à faire, pour les Etats-Unis de 1888, avec ses soixante millions d'habitants, ce qu'il a fait pour ce pays lorsqu'il n'en comptait que quinze. Le but que j'ai poursuivi est quelque peu différent, et j'ai conçu mon sujet en me plaçant à un point de vue autre. Aux yeux de M. de Tocqueville, l'Amérique était essentiellement une démocratie, une démocratie idéale, riche en enseignements pour l'Europe, et surtout pour la France, sa patrie. Ce qu'il nous a laissé est moins une description du pays et de ses habitants qu'un traité sur la démocratie, plein de fines observations et de hautes pensées ; les conclusions de son ouvrage, glorieuses pour l'Amérique, ne sont pas tant tirées de l'analyse des conditions sociales de ce pays que de vues d'ensemble sur la démocratie, en quelque sorte purement spéculatives et inspirées par la situation de la France à cette époque. Pour moi, malgré mon respect pour la grande autorité de M. de Tocqueville, je ne considère pas comme aussi grande qu'il l'a pensé l'influence du gouvernement démocratique dans le domaine moral et social ; mon ambition a été moins de discuter ses mérites que de peindre les institutions et les habitants de l'Amérique tels qu'ils sont, et d'exposer les traits les plus frappants de cette nation, je ne parle pas seulement de la souveraineté absolue du peuple, mais aussi de l'histoire et des traditions de la race, des idées fondamentales qui l'inspirent, du monde matériel qui l'enveloppe. J'ai cherché à éviter les tentations de la méthode déductive ; je me suis attaché à présenter les faits simplement, les arrangeant et les rassemblant le mieux que j'ai pu, à les laisser parler d'eux-mêmes plutôt qu'à imposer mes conclusions à mes lecteurs. Plus on étudie un sujet étendu, plus on devient prudent dans ses conclusions. De ma première visite en Amérique, il y a 18 ans, je rapportai tout un essaim de

généralisations hardies. Après ma seconde visite, en 1881, j'en jetai une bonne moitié par dessus bord. De la moitié qui restait, quelques-unes tombèrent dans l'Atlantique lorsqu'à mon retour je le traversai de nouveau après une troisième visite en 1883-84 ; et, bien que mes deux derniers voyages aient donné naissance dans mon esprit à quelques conclusions nouvelles, je dois reconnaître qu'elles furent moins nombreuses et plus prudentes que leurs sœurs défuntes de 1870. Je peux dire, en toute franchise, que ma satisfaction sera plus grande si mes lecteurs philosophes trouvent dans ce livre des matériaux, avec lesquels ils se sentiront en toute sécurité pour construire des théories pour eux-mêmes, que s'ils y prenaient des théories toutes faites.

L'étude historique du sujet aurait présenté de l'agrément en même temps que du profit ; la nature des institutions est, en effet, mieux comprise quand l'exposé de leur développement nous a servi à nous rendre plus exactement compte de leur fonctionnement actuel. Si je n'ai usé qu'avec ménagement de cette méthode, ce n'est pas que mes goûts ne m'y portassent naturellement, c'est parce qu'elle aurait été rarement compatible avec le plan que je m'étais tracé, de présenter, dans un ouvrage pas trop étendu, une vue d'ensemble aussi claire que possible de l'état de choses actuel. L'histoire de l'Amérique, à peu près totalement inconnue des Européens, peut manquer de couleur et de romanesque lorsqu'on la compare aux annales des grandes Nations du Vieux Monde ; par contre, elle est riche à l'infini en enseignements politiques. Mes lecteurs américains, mieux au courant, je crois, de l'histoire de leur pays que les Anglais ne le sont de la leur, ne m'accuseront pas, je l'espère, d'ignorer ces enseignements ; ils attribueront les lacunes de cet ouvrage à mon désir de condenser en deux (1) volumes un sujet très vaste. Des raisons similaires m'obligent à

(1) L'ouvrage anglais a paru en 2 volumes. (Note des éditeurs).

donner un simple résumé succinct de la partie juridique de la constitution : le lecteur au courant des lois considérera, peut-être, cette brièveté comme une qualité.

Même avec l'exclusion des parties historiques et juridiques, le sujet demeure assez étendu et assez complexe pour rendre nécessaires quelques explications sur la conception et le plan de cet ouvrage.

Il est trois choses que l'on désire connaître dans une République, sa charpente et son organisation constitutionnelle, ses rouages et leur fonctionnement, enfin les forces qui la meuvent et en dirigent la marche. Il est naturel de commencer par la première. Ce sera le Gouvernement, et comme les pouvoirs du Gouvernement sont doubles, étant partagés entre les autorités Nationales ou Fédérales, d'une part,et les Etats de l'autre, j'étudierai d'abord le Gouvernement National, dont la structure est facilement saisissable aux lecteurs européens à raison de ses ressemblances avec le Gouvernement National de leur pays. La *première partie* contiendra le tableau des différentes autorités Fédérales, le Président, le Congrès, les Chambres législatives ainsi que les relations du Pouvoir National ou Central avec les différents Etats. On y trouvera, aussi, une étude sur la nature de la Constitution en tant que suprême loi fondamentale, et sur les modifications que cet organe immuable et rigide a subies, quelquefois ouvertement, le plus souvent tacitement, et, pour ainsi dire, d'une façon inconsciente.

La *deuxième partie* traite, en suivant la même division, des Gouvernements d'Etats. Elle étudie leurs constitutions, leur administration, le fonctionnement de leurs Chambres législatives. Le gouvernement local étant réglementé par les Etats, j'ai été naturellement amené à y introduire un exposé de l'administration des petites communes et des villes, telle qu'elle est organisée dans les différents Etats ; (comme on le sait, l'excellence de l'administration des petites communes et les imperfections de celle des villes sont un sujet quotidien de discussions pour les savants américains).

Troisième partie. — L'organisme tout entier, aussi bien du Gouvernement National que des Gouvernements d'Etats, est tiraillé par les partis politiques, qui aux Etats-Unis sont constitués plus soigneusement que partout ailleurs et sont presque entièrement à la dévotion des politiciens de profession. En réalité, ces partis représentent un second corps politique, vivant côte à côte avec le gouvernement légal, et pourvus d'une organisation pour le moins aussi compliquée. La politique, considérée, non comme une science du gouvernement, mais comme l'art de gagner les batailles électorales et d'assurer des places, a pris aux Etats-Unis un développement inouï; on peut dire que ce développement dépasse celui qu'il a atteint dans la Grande-Bretagne et dans la France autant que les méthodes politiques de ces deux pays dépassent celles en usage en Serbie ou en Roumanie. La troisième partie contient un tableau rapide de ce système, des partis et des hommes qui en font mouvoir les fils : ce sujet, intéressant entre tous, n'a pas été traité en Amérique d'une façon assez complète et mériterait plus de développement que le cadre de cet ouvrage ne me permettra de lui en donner.

Quatrième partie. — Les partis politiques, toutefois, ne sont pas la force suprême qui imprime aux affaires leur direction. Derrière eux et au-dessus est le Peuple. L'opinion publique, c'est-à-dire l'âme et la conscience de tout le peuple, c'est l'opinion des membres des partis politiques, puisque la réunion des partis politiques constitue la nation; naturellement, les partis politiques prétendent représenter l'opinion publique et cherchent à en tirer profit. Toutefois, elle leur est supérieure, étant plus froidement réfléchie, plus large dans ses jugements; elle en impose aux chefs politiciens et prévient souvent l'organisation de nouveaux partis. Nul n'essaie ouvertement de lui résister. C'est elle qui détermine la direction et le caractère de la politique nationale, et comme elle représente un plus grand nombre de volontés que dans les autres pays, sa souveraineté est

aussi moins discutable. Elle est, en un mot, le pivôt du gouvernement américain. La décrire, c'est-à-dire esquisser les idées politiques dirigeantes, les habitudes, les tendances du peuple américain, montrer comment elles se traduisent en action, est la partie la plus difficile et en quelque sorte vitale de mon œuvre. Je lui ai consacré les douze chapitres de la quatrième partie.

Cinquième partie. — Mes descriptions des partis politiques et de l'opinion publique sont nécessairement vagues; elles ont besoin d'être complétées par des exemples tirés de l'histoire contemporaine de l'Amérique. J'en ai réuni quelques-uns dans la cinquième partie. On y trouvera aussi la discussion de plusieurs questions politiques qui n'ont aucun rapport avec les partis politiques, ainsi que quelques chapitres dans lesquels j'ai essayé d'apprécier la force et la faiblesse du gouvernement démocratique tel qu'il existe aux Etats-Unis, et d'en comparer les caractères avec ceux qu'on attribue généralement en Europe à la démocratie.

Sixième partie. — Au point où nous sommes arrivés finit la partie à proprement parler politique de mon livre. Mais il existe, en outre, en Amérique, des institutions non politiques, des aspects divers de la société, des forces intellectuelles ou spirituelles qui tiennent, dans la vie du pays, par la physionomie qu'ils lui donnent et les espérances qu'ils font naître pour l'avenir, trop de place pour être laissés de côté. Celles de ces questions qui présentent l'intérêt le plus général et ont été le moins bien comprises en Europe sont brièvement traitées dans la sixième partie. Dans la conception que je m'en suis faite, je les considère comme se rattachant toutes, bien qu'à des degrés inégaux, au sujet principal de mon livre, c'est-à-dire à l'étude du caractère, du tempérament et des tendances de la nation américaine dont les institutions politiques et sociales, aussi bien que la littérature et les mœurs, sont l'expression.

Ce plan oblige à des redites. Mais un auteur, qui est forcé de choisir entre des redites et de l'obscurité, doit en prendre

bravement son parti. Chaque fois qu'il a été nécessaire de remonter à la source d'un fait ou d'expliquer la connexion existant entre différents faits, je n'ai pas hésité, sachant très bien que le lecteur ne peut pas se rappeler tout ce qu'il a lu, à revenir sur mes précédentes explications et à donner aux choses plus de lumière afin de les placer dans leur véritable jour.

Peut-être pensera-t-on qu'un sujet de cette envergure, tant qu'à être entrepris, devrait l'être par un Américain d'origine. Aucun ne l'a fait jusqu'à ce jour. Il est certain qu'un écrivain de cette nationalité aurait de réels avantages sur un étranger. Toutefois un étranger, ou tout au moins un Anglais, avec quelque connaissance pratique de la politique et des lois de son pays, peut lui être supérieur à un double point de vue. Il est frappé de certaines choses qu'un Américain ne songe pas à expliquer parce qu'elles sont trop évidentes et dont l'influence sur la politique ou sur la société lui échappe parce qu'elles lui paraissent naturelles. D'autre part, il est plus facile à un étranger qu'à un national de se tenir en dehors des préjugés de partis, comme des préventions en faveur de personnes, de groupes, de dogmes constitutionnels et de la gloriole patriotique, à moins, pour le national, de tomber dans une impartialité voisine du cynisme, aussi dangereuse pour l'historien que l'esprit de parti-pris lui-même. Du sommet d'une montagne éloignée, le voyageur découvre un large horizon mais n'en aperçoit les détails que d'une façon imparfaite : il est obligé de consulter sa carte pour déterminer l'emplacement des villages et la direction des routes. En revanche, il est mieux placé qu'au centre pour se rendre compte de la réelle proportion des choses. Les grandes lignes du paysage, les vallées, les déclivités du terrain, les montagnes lui apparaissent dans leurs proportions exactes ; il peut apprécier la hauteur des pics et l'étendue des plaines. De même, il est possible à l'auteur qui traite d'un pays étranger de tirer profit de son ignorance relative

des détails, en concentrant sa pensée sur les caractères principaux du peuple et sur ses institutions, sans oublier toutefois, pour suppléer à ses connaissances, de faire de nombreux appels aux personnes les plus autorisées du pays. Mon plan a été de retracer d'abord les traits qui m'ont frappé comme les plus saillants, puis de les contrôler, en consultant mes amis de l'Amérique et en me livrant à une étude plus approfondie des ouvrages américains.

Il n'est pas difficile à un Européen de se tenir, comme j'ai conscience de l'avoir fait, en dehors des questions de partis, surtout lorsqu'il a la bonne fortune comme moi de compter des amis intimes dans chacun des deux grands partis politiques Américains. Se dégager de toute prévention et ne pas dévoiler ses préférences quand il s'agit de ces problèmes plus graves et plus aigus qui passionnent les esprits en Europe, je veux parler du régime absolu, de l'oligarchie, de la démocratie, de la politique de centralisation et de décentralisation, est une tâche plus ardue et un devoir plus impérieux. Ce que je peux affirmer, c'est que je n'ai avancé ou supprimé aucun fait, exprimé aucune opinion, avec l'intention de servir une doctrine ou un parti politique anglais, ni fourni des arguments pour ou contre les questions qui préoccupent chez nous l'opinion publique. Les admirateurs et les détracteurs du gouvernement par le peuple trouveront les uns et les autres dans cet ouvrage des matériaux appropriés à leurs théories; dans bien des cas aussi, si j'en juge par ce qui est arrivé à mes prédécesseurs, ils en tireront des conclusions auxquelles l'auteur n'a jamais songé.

Peu de choses sont aussi difficiles que de faire un emploi judicieux des arguments empruntés à l'expérience politique des autres nations. S'il est vrai que l'histoire, et c'est là son grand avantage pratique, nous montre l'inanité de la méthode basée sur les analogies historiques, il n'est pas moins évident que, seule, la connaissance des institutions des autres nations détruit dans notre

esprit les espérances sans fondement ou les craintes chimériques que des rapports trop vagues y ont fait naître. Les déductions tirées du succès ou de l'échec dans un autre pays d'une tentative constitutionnelle ou d'un usage politique sont rarement exactes : le milieu est, en effet, si différent qu'il est impossible d'affirmer que ce qui s'épanouit ou dépérit sous d'autres cieux et dans un autre sol, s'épanouira ou dépérira dans le nôtre. Un grand nombre d'institutions américaines, transplantées en Angleterre, produiraient des fruits d'une autre nature, et, par contre, il n'y a guère d'institution anglaise qui n'ait, pareille en cela aux plantes et aux animaux de l'Ancien Monde, subi, en passant en Amérique, quelque modification. L'examen et la critique des institutions des Etats-Unis sont, sans aucun doute, riches pour l'Europe en instructions, en encouragements et en avertissements ; toutefois, leur principale valeur réside dans la révélation de ce qu'on peut appeler les lois de la biologie politique, aussi bien que dans les nouvelles preuves et dans la nouvelle consécration qu'elles ont apportées aux principes de la science sociale et politique, à ces principes dont quelques-uns furent entrevus, autrefois, par Platon et par Aristote, et auraient, peut-être, été oubliés si l'Amérique ne les avait illuminés d'une clarté nouvelle. De temps en temps, nous pourrons invoquer l'expérience de nos voisins de l'Atlantique pour approuver ou pour blâmer chez nous des projets de réformes constitutionnelles ou législatives. Même dans ce cas, il est indispensable, avant de se baser sur les résultats obtenus, de comparer les situations et les milieux : sont-ils similaires, nous pourrons, sans crainte des résultats certains constatés en Amérique, conclure à des résultats probables pour notre propre pays.

Cet ouvrage, du moins les pages qui concernent les partis politiques, ne produiront, peut-être, pas sur les lecteurs européens l'impression que j'aurais souhaitée, et je redoute que mon tableau ne soit moins lumineux et

plus nuageux que celui que j'avais rêvé. Il y a vingt ans, je voyageais en Islande avec deux de mes amis. Nous traversames le Grand Désert par un chemin à peu près abandonné, subissant, pendant les deux derniers mois de l'automne, des pluies, des tempêtes, des tourmentes de neige et d'autres ennuis trop longs à raconter. Mais le paysage était si grandiose et si solennel, la vie si nouvelle pour nous, les mœurs des habitants si intéressantes à étudier, enfin les légendes historiques et les souvenirs poétiques si pleins d'attraits, que nous revînmes enthousiasmés de cette île merveilleuse. Quand nous fîmes part de notre enchantement à nos amis d'Angleterre, ils nous questionnèrent sur la façon dont notre voyage s'était effectué. Nous fûmes forcés de convenir que nous avions souffert du froid et de la faim, obligés le plus souvent de coucher dans des marais ou sur le rocher, que les habitants vivaient dans des huttes éparses dans le désert, n'ayant pas le goût du luxe et à peine l'idée du confort. Nos amis, oubliant nos impressions favorables pour ne se souvenir que de nos souffrances physiques, conçurent de notre île une idée entièrement opposée à celle que nous espérions. Nous nous aperçûmes trop tard qu'il est plus facile d'exposer des faits tangibles que de communiquer des impressions. En étendant ma comparaison aux Etats-Unis et à son peuple, je dirai que l'impression que le voyageur en retire est si forte, si profonde, si fascinatrice, tissée de tant d'imagination et d'émotion, qu'il ne lui est pas possible de l'exprimer et de la transmettre intacte à ses lecteurs. Il en est tout autrement de la politique. Cette partie, le voyageur peut facilement l'exposer dans ses détails; il est même obligé, en conscience, de le faire, bien qu'il n'ignore pas que son récit portera souvent sur des choses malsaines ou qui donneront lieu à des commentaires défavorables. Le lecteur européen s'empare avec avidité de ces faits tangibles ; il les juge comme s'ils se passaient dans son propre pays et en tire

des conclusions méprisantes pour la nation et pour le peuple américains. Ce qu'il ne comprend probablement pas, sans doute parce que l'auteur ne s'est pas attaché à le lui faire comprendre, c'est que le peuple américain a une réserve de force et de patriotisme plus que suffisante pour balayer le mal qu'il tolère actuellement et pour rendre la politique du pays digne de sa grandeur matérielle et des vertus privées de ses habitants. L'admiration qu'excite l'Amérique doit, pour être comprise, être ressentie sur les lieux mêmes. L'étranger qui vit avec le peuple américain ne tarde pas à partager sa confiance et se rend compte que les fautes politiques les plus graves peuvent être là-bas bien moins dangereuses qu'en Europe. Cent fois, à mesure que j'avançais dans le cours de cet ouvrage, j'ai été découragé par les faits que je relatais : cent fois le souvenir de l'énergie et de la vitalité de la nation américaine a chassé au loin mes craintes.

Il est d'autres dangers auxquels est exposé un livre comme celui-ci. Le lecteur, par exemple, est amené naturellement à considérer comme vrai ce que l'auteur a vu et ce qu'il a entendu dire, et à croire que ce qui est maintenant vrai continuera à l'être toujours. Pour être armé contre le premier de ces dangers, il suffit d'être prévenu : en ce qui concerne le second, je tiens à déclarer que chaque fois que j'ai recherché les causes d'un fait je me suis aussi demandé si elles présentaient un caractère de permanence, question qu'il est toujours bon de se poser, même si on ne peut pas y répondre. Je n'ai pas attribué à la démocratie la même influence que la plupart des auteurs qui m'ont précédé ; j'ai considéré, au contraire, que les déductions tirées des formes de gouvernement étaient trop faciles et trop évidentes pour ne pas être très prudent à leur égard. On a dit que le dernier mot de la philosophie était de diminuer le nombre des causes, de même que l'idéal de la chimie est de réduire celui des substances premières. Mais c'est là un but qu'il ne

faut pas poursuivre sans réflexion. Une analyse serrée des phénomènes politiques et sociaux démontre, en effet, que souvent les causes sont plus complexes qu'elles ne l'ont paru d'abord, et que souvent aussi les prétendues causes principales n'agissent que parce qu'elles sont poussées par des causes secondaires cachées mais non moins importantes. La recherche des causes motrices de la Société est une question de la plus haute importance : même là où il n'est pas possible d'atteindre la certitude, nous devons être reconnaissants à la science d'avoir déterminé les faits et précisé les problèmes ; comme le faisait remarquer, il y a plusieurs siècles, Aristote, la position exacte de la question n'est-elle pas le premier pas dans les recherches scientifiques ?

Je me suis étendu assez longuement sur les périls du voyage : il est temps de mettre à la voile. Commençons par une vue d'ensemble sur le Gouvernement National, par l'examen de sa nature et par la description des éléments qui le composent.

CHAPITRE II

LA NATION ET LES ETATS

Il y a quelques années, l'Eglise américaine protestante épiscopale s'occupait, dans sa réunion triennale, de la revision de la liturgie. On crut qu'il y aurait avantage à introduire dans les courtes prières, sous forme de sentences, une prière pour tout le peuple, et un éminent théologien de la Nouvelle Angleterre proposa la formule suivante : « O Seigneur, bénis notre nation ». Adoptée un après-midi, sous l'impulsion du moment, cette sentence fut l'objet, le lendemain, d'un nouvel examen ; le mot *Nation* souleva, de la part des laïques, les plus vives protestations comme impliquant une reconnaissance trop précise de l'unité nationale. On finit par renoncer à cette formule et on adopta la suivante : « O Seigneur, bénis les Etats-Unis ».

Aux yeux des Européens, que frappe surtout l'esprit de patriotisme et d'orgueil national dont sont animés leurs visiteurs américains, cette crainte des Américains d'être pris pour une nation paraît extraordinaire. Elle n'est, cependant, que l'expression sous son aspect sentimental du caractère le plus saillant et le plus pénétrant du système politique de ce pays, je veux parler de l'existence d'un double gouvernement, d'un double lien, d'un double patriotisme. L'Amérique (et si j'emploie ce terme, laissant de côté l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale, le Canada et le Mexique, c'est pour éviter de me servir au

début de cet ouvrage du terme *Etats-Unis*), l'Amérique est une République de Républiques, un Etat qui, bien que formant un tout, est composé d'autres Etats plus nécessaires encore à sa propre existence qu'il ne l'est à la leur.

C'est là un point de la plus haute importance que les Européens peuvent mal comprendre et sur lequel il n'est, peut-être, pas inutile de fournir quelques développements.

Dans toute grande communauté où existent d'autres communautés plus petites, les relations entre la grande et les petites communautés se présentent généralement sous l'une ou l'autre des deux formes suivantes. La première est celle d'une ligue dans laquelle plusieurs corps politiques, monarchies ou républiques, peu importe, sont rattachés ensemble de façon à constituer dans des buts différents, mais surtout dans un but de défense commune, un corps unique. Les membres de ce corps composé ou ligue ne sont pas des individus, mais des communautés. Cette ligue n'a de raison d'être que parce qu'elle est un agrégat de communautés : elle disparaîtra le jour où les communautés disparaîtront elles-mêmes. Elle n'a, d'ailleurs, d'action que sur les communautés et n'a de rapports qu'avec elles. Avec les individus elle n'a pas de relations : elle n'a pas le droit, par exemple, de les frapper d'un impôt, de les juger, de voter des lois pour eux, car en ces matières ils ne dépendent que de leur propre communauté. Nous trouvons un exemple bien connu de cette forme de gouvernement dans la Confération germanique telle qu'elle a existé de 1815 à 1866, de même dans la ligue hanséatique de l'Allemagne du Moyen Age et dans la Confédération suisse qui dure encore de nos jours.

Dans la seconde forme, les communautés plus petites sont une simple subdivision d'une communauté plus grande que nous appelons la Nation. Elles ont été créées,

ou, tout au moins, elles existent dans un but purement administratif. C'est la nation qui leur a donné leurs pouvoirs et c'est la nation qui peut les leur enlever. L'action de la nation s'étend par l'intermédiaire de ses agents, non seulement sur les communautés mais, aussi, sur les simples citoyens ; enfin, la nation, indépendante de ces communautés, continuerait à exister si elles venaient à disparaître. La France de nos jours avec ses départements, l'Angleterre avec ses comtés, nous fournissent des spécimens de ce genre de communautés secondaires. Autrefois, quelques comtés de l'Angleterre, comme Kent ou Dorset, constituaient des royaumes indépendants ou des districts habités par une même tribu ; d'autres, Bedfordshire, par exemple, ont toujours été des divisions artificielles. Aujourd'hui, tous les comtés, sans exception, constituent de simples régions administratives et les pouvoirs qui appartiennent aux autorités locales viennent du gouvernement National de l'Angleterre. Les comtés n'ont pas davantage d'influence sur l'existence du gouvernement National qui peut vivre sans eux ; ils pourront être supprimés un jour ou remplacés par des communautés entièrement différentes sans porter sérieusement atteinte à la structure de la nation.

La République Fédérale américaine ne correspond ni à l'une ni à l'autre de ces formes, mais elle tient, en quelque sorte, le milieu entre elles. Son gouvernement Central ou National n'est pas à proprement parler une ligue, car elle ne dépend pas tout à fait des communautés qui la composent et que nous appelons les Etats. Elle est, elle-même, une République aussi bien qu'une Union de Républiques, puisqu'elle a droit à l'obéissance de chaque citoyen sur lequel elle exerce son action par ses tribunaux et par ses agents du pouvoir exécutif. Toutefois, les petites communautés qui la composent, c'est-à-dire les Etats, ne sont pas de simples subdivisions de l'Union, ni de simples organes du gouvernement National, comme les comtés

en Angleterre ou les départements en France. Elles ont sur les citoyens une autorité qui leur est propre, et qu'elles ne tiennent pas de la délégation du gouvernement central. Elles ne tirent pas non plus leur existence de ce gouvernement : elles existaient avant lui, du moins les plus anciennes, et pourraient vivre sans lui.

Le gouvernement Central ou National et les gouvernements d'Etats peuvent être comparés à une large bâtisse et à un assemblage de constructions plus petites, élevées sur le même terrain, et pourtant différentes les unes des autres. Ne voit-on pas, quelquefois, une vaste église construite au-dessus de chapelles plus anciennes? Le sol a, d'abord, été couvert de petits sanctuaires et de petites chapelles, bâtis à des époques et dans des styles divers, mais formant chacun un édifice complet. Puis, au-dessus de ces sanctuaires et de ces chapelles, les englobant tous dans ses vastes proportions, un nouvel édifice s'élève; la voûte en est plus large, les murs distincts, reposant quelquefois sur ceux des anciennes chapelles qu'ils s'incorporent, le plan intérieur spécial (1). Malgré cela, les constructions primitives ont conservé leur identité; et si la nouvelle église plus large venait à disparaître, il suffirait de quelques réparations pour les protéger des intempéries des saisons et leur restituer leur caractère d'édifices distincts et séparés. De même, à l'heure actuelle, les Etats américains sont englobés dans l'Union à laquelle ils sont subordonnés, et, pourtant, l'Union est autre chose qu'un agrégat d'Etats et les Etats sont autre chose que des parties de l'Union. Que l'Union vienne à être détruite, et les Etats pourraient, en ajoutant quelques pouvoirs à ceux qu'ils possèdent, survivre comme communautés indépendantes, se gouvernant elles-mêmes.

(1) Je ne prétends pas qu'il existe une construction correspondant exactement au type que j'ai essayé de décrire, mais il y a (en outre de l'église du Saint-Sépulcre à Jérusalem) plusieurs églises en Italie et en Egypte qui s'en rapprochent.

Là est la cause de cette complexité si troublante et si embarrassante lorsqu'on aborde l'étude des institutions américaines ; dans cette complexité l'Europe découvre des faits que son expérience ne lui faisait pas soupçonner, et l'histoire de l'Amérique et de la politique américaine lui apparaît hérissée de difficultés. Il y a deux fidélités, deux patriotismes ; et le petit patriotisme, ainsi que le démontre l'incident du Congrès épiscopal que nous avons relaté, est jaloux du grand. Il y a deux gouvernements ayant l'un et l'autre le même terrain d'action et faisant peser également leur autorité sur les mêmes citoyens.

En Europe où la politique et les affaires des Etats-Unis passent le plus souvent inaperçues, ces faits échappent au lecteur des journaux. Et même, le voyageur qui visite l'Amérique ne se rend pas compte de leur importance ; les choses lui paraissent sensiblement semblables à celles du continent, et, quant à ce que nous appelons le mécanisme du gouvernement, il est surtout frappé de son absence. Pourtant, pour bien comprendre les institutions américaines, rien n'est plus utile que la conception exacte de cette double organisation, de même que parmi les sujets d'étude que présentent ces institutions il n'en est pas de plus curieux que les ingénieux expédients imaginés pour prévenir les chocs entre ces deux systèmes de gouvernement.

Quelle est l'origine d'un système si complexe et quelles sont les causes de sa forme actuelle? Quelques rapides considérations historiques sont nécessaires pour donner à cette question la réponse qu'elle comporte. Mon intention n'est pas de m'attarder sur le côté historique de cet ouvrage ; à mes yeux, la description des institutions américaines actuelles est plus que suffisamment lourde pour un écrivain et constitue à elle seule un sujet assez vaste. Mais un exposé rapide et clair des événements ayant amené la création du gouvernement Fédéral en

Amérique et donné naissance au patriotisme national sans éteindre le patriotisme d'Etat, me paraît une introduction naturelle à une étude sur la Constitution actuelle et me permettra, peut-être, d'éviter des explications subséquentes et des digressions.

CHAPITRE III

LES ORIGINES DE LA CONSTITUTION

Lorsque, sous le règne de George III, les difficultés commencèrent entre l'Angleterre et les colons de l'Amérique du Nord, il existait le long de la côte Est de l'Atlantique treize petites communautés : la plus grande, la Virginie, n'avait pas plus d'un demi-million d'habitants libres, et leur population totale n'atteignait pas trois millions. Toutes relevaient de la Couronne Britannique. Dans toutes, à l'exception du Connecticut et du Rhode-Island, les gouverneurs étaient nommés par la Couronne (1), et l'appel des jugements était porté des Cours coloniales au Conseil privé d'Angleterre. Les lois votées par le Parlement britannique y étaient en vigueur dans les conditions où elles le sont, aujourd'hui, pour les colonies anglaises, c'est-à-dire chaque fois qu'une disposition spéciale leur en avait étendu l'application ; elles étaient supérieures aux lois que les colonies se donnaient. Mais, en réalité, chaque colonie se gouvernait elle-même et s'administrait sans presque aucune intervention de la métropole. Chacune avait sa législation, ses statuts spéciaux augmentant ou modifiant le *common law* anglais, son existence à part et ses traditions locales ; toutes avaient, et non à un faible

(1) Dans le Maryland et dans la Pennsylvanie, cependant, le gouverneur a été, pendant presque toute la période coloniale, nommé par *le Propriétaire*.

degré, l'orgueil de leur histoire locale et de leurs institutions, tout en étant fières de faire partie de la race anglaise et du grand et libre royaume britannique. Ce sentiment d'appartenir à cette race et à ce royaume était le seul lien politique entre les diverses colonies, et il donnait aux habitants de chaque colonie l'assurance de jouir dans chacune des autres des droits et des privilèges des sujets britanniques.

Lorsque les mesures oppressives du gouvernement de la métropole provoquèrent l'insurrection des colonies, celles-ci songèrent naturellement à organiser leur résistance en commun (1). Isolées, elles auraient été une proie facile, puisque, même après leur réunion, leur victoire sur les armées régulières fut longtemps balancée. Un Congrès de délégués de neuf colonies fut tenu à New-York en 1765. Il fut suivi d'un second à Philadelphie en 1774 : douze colonies y étaient représentées : il se donna, lui-même, le titre de Continental (l'expression « Américain » n'était pas encore en usage) (2), et ses décisions furent prises au nom du « bon peuple de ces colonies »; c'est la première allusion que l'on ait faite à une sorte d'unité nationale entre les Anglais de l'Amérique. Ce Congrès, à partir de 1775, compta des représentants de toutes les colonies ; ce n'était pas autre chose qu'un organe révolutionnaire né de la guerre avec la métropole, mais, en

(1) A Albany, en 1754, un Congrès, composé de délégués de 7 colonies, examina les mesures à prendre en prévision d'une guerre avec la France, mais ce Congrès ne se réunit qu'avec l'approbation de la métropole et avait un caractère purement temporaire.

(2) Jusqu'au milieu du siècle dernier, l'expression « Américain » semble avoir été réservée aux Indiens d'Amérique. C'est ainsi que nous lisons dans l'hymne de Wesley : « Convertir les noirs américains » et que sir Thomas Browne écrit : « La religion américaine approuve l'ivresse divine qui endort la raison, et la piété païenne l'a, autrefois, pratiquée ». La signification actuelle du mot date de la Guerre de l'Indépendance.

1776, la proclamation de l'indépendance des colonies, et, en 1777, l'élaboration des « articles de la Confédération et de l'Union perpétuelle (1) » lui imprimèrent un caractère légal. Nous y voyons les treize Etats (c'est le nom qu'ils prirent) constituer entre eux « une solide ligue d'alliance offensive et défensive » avec cette réserve que « chaque Etat conserverait sa souveraineté, sa liberté, son indépendance, ainsi que les pouvoirs, juridiction et droits qui n'auraient pas été expressément délégués pour cette Confédération aux Etats-Unis assemblés en Congrès ».

Cette Confédération, qui ne fut pas ratifiée par tous les Etats avant 1781, était plutôt une ligue qu'un gouvernement national. Le seul organe de l'Autorité centrale était une assemblée dans laquelle chaque Etat, les plus grands comme les plus petits, avait une voix, et qui, d'autre part, n'exerçait aucune juridiction sur les individus. Il n'y avait ni pouvoir exécutif Fédéral, ni pouvoir judiciaire Fédéral, aucuns moyens de lever les impôts autres que les contributions des Etats que ceux-ci étaient toujours lents à voter, aucun pouvoir légal d'imposer aux Etats ou aux individus les décisions du Congrès. Ce plan correspondait aux désirs des colons ; ils ne se considéraient pas encore comme une nation, et étaient résolus, dans leur lutte avec l'Angleterre, à ne placer au-dessus d'eux aucun pouvoir, fût-ce, même, un pouvoir de leur choix. Les résultats n'en furent pas heureux, même pendant la durée de la guerre, et lorsque la paix de 1783 eût écarté toute crainte de danger immédiat du côté de l'Angleterre, ils furent plus mauvais encore ; en réalité, comme le disait Washington, cette organisation ne valait guère mieux que l'anarchie. L'indifférence des Etats à l'égard du Congrès et des intérêts généraux était telle qu'il fallait souvent attendre des semaines et des mois après la date fixée pour la réunion pour obte-

(1) Voir ces articles à l'Appendice à la fin de ce volume.

nir le quorum réglementaire d'Etats. Frappé d'impuissance, le Congrès n'inspirait ni le respect, ni l'obéissance. La situation des Etats commerçants était lamentable et les tentatives grossières faites par quelques législatures pour remédier à cet état de choses par l'émission d'un papier-monnaie non susceptible de conversion, par la constitution d'une monnaie légale autre que l'or et l'argent, enfin par les trop grandes facilités accordées aux débiteurs pour leur libération, aggravèrent le mal et furent cause de plusieurs révoltes (1). L'avenir du pays paraissait plus compromis qu'au moment de la guerre avec l'Angleterre.

Le triste spectacle de leurs discussions intestines, le mépris avec lequel les gouvernements étrangers les traitaient firent comprendre, à la fin, aux Etats la nécessité d'une union plus ferme et plus étroite. Une réunion de délégués de cinq Etats eut lieu à Annapolis dans le Maryland, en 1786 ; elle rechercha les moyens de permettre au Congrès de réorganiser le commerce gravement atteint par les règlements souvent lourds et tous distincts des divers Etats. Dans son rapport, véritable condamnation de l'état de choses, elle reconnut indispensables certaines réformes, et proposa pour l'année suivante une réunion générale dans laquelle seraient examinés la situation de l'Union et les amendements qu'il était nécessaire d'introduire dans sa constitution. Le Congrès, auquel ce rapport avait été présenté, l'approuva ; il conseilla aux Etats d'envoyer les délégués à une conférence dont le but serait « la revision des « articles de la Confédération et la rédaction d'un rapport

(1) Rhode Island se montra particulièrement aggressif. Cette singulière petite République dont l'étendue est seulement de 1085 milles carrés (moins qu'Ayrshire ou qu'Antrim) est de tous les Etats américains celui qui présente le plus d'analogie avec les Républiques de l'antiquité ; son histoire mériterait d'être retracée par un historien philosophe. L'exemple de ses désordres contribua pour beaucoup à l'adoption par les autres Etats de la Constitution Fédérale qu'elle fut d'ailleurs, elle-même, la dernière à accepter.

« destiné au Congrès et aux diverses Législatures ; dans « ce rapport figureraient les modifications et les dispo- « sitions devant permettre à la Constitution Fédérale, « après agrément du Congrès et ratification des Etats, de « créer un gouvernement, tout en assurant la conservation « de l'Union ». De cette mise en demeure sortit une Convention qui se réunit à Philadelphie le 14 mai 1787 ; elle commença à fonctionner le 25 mai dès que la représentation de sept Etats fut assurée ; George Washington fut élu président. A cette conférence assistaient des délégués de tous les Etats sauf Rhode Island, et parmi eux à peu près tout ce que les Etats-Unis comptaient de plus remarquable comme intelligence et comme expérience politique. Leur mandat était limité à la revision des articles de la Confédération et au droit de proposer au Congrès et aux Législatures des Etats telles améliorations que les circonstances leur paraîtraient comporter (1). Mais avec une fierté digne d'admiration à un double titre puisqu'elle venait d'anglais et de jurisconsultes, la majorité décida de

(1) Lorsque, après son adoption, la Constitution fut soumise à la ratification des Conventions d'Etats, on insista beaucoup sur ce point que les pouvoirs de la Convention de Philadelphie ne devaient pas dépasser le droit d'amender les articles de la Confédération. A cette objection, M. Wilson, parlant dans la Convention de Pensylvanie, fit la réponse suivante : « On nous dit que le mandat qui fut donné à la dernière Convention se réduisait au droit d'amender les articles de la Confédération. Cette observation a été souvent faite et me rappelle une aventure dont le héros fut M. Pope qui était très difforme, comme tout le monde le sait. M. Pope avait l'habitude à chaque petit accident, de répéter cette phrase : « Dieu, répare-moi ». Un jour, un petit garçon le précédait dans la rue, l'éclairant avec un flambeau. Arrivé à un ruisseau, il sauta lestement par-dessus. M. Pope lui cria de revenir et ajouta : « Dieu, répare-moi » L'espiègle se retournant, alors, pour l'éclairer : « Que Dieu vous répare ! Mais il aurait plus vite fait d'en fabriquer une demi-douzaine de neufs ». C'est le cas de la présente Confédération, car il serait plus facile d'en faire une autre que de corriger celle-ci ». — Elliot, *Debates*, vol. II, p. 472.

ne tenir aucun compte de ces restrictions et de préparer une Constitution entièrement neuve qui serait examinée et ratifiée, non par le Congrès et par les Législatures des Etats, mais par les habitants de tous les Etats.

Cette fameuse assemblée, composée de 55 délégués dont 39 signèrent la Constitution qui venait d'être votée, siégea près de cinq mois ; le travail et l'intelligence qu'elle déploya étaient en rapport avec la grandeur de sa tâche et la splendeur du résultat. Les débats furent secrets, preuve de la confiance qu'on avait en ses membres. Cette décision fut sage ; elle prévenait les critiques du public, qui auraient pu mettre en péril une œuvre qui parut plusieurs fois sur le point de sombrer, tellement, dans ce milieu où toutes les régions et tous les Etats, grands et petits, étaient représentés, étaient graves les difficultés provenant des divergences de sentiments et d'intérêts (1). Les procès-verbaux de la Convention furent laissés aux mains de Washington et déposés par lui, en 1796, au *State department*. En 1819, ils furent publiés en entier ; ils étaient accompagnés de notes sur la discussion, conservées grâce à James Madison (plus tard deux fois Président), l'un des membres les plus laborieux de cette assemblée. Ce sont ces procès-verbaux et ces notes of-

(1) Benjamin Franklin, âgé alors de 81 ans, était un des délégués de la Pennsylvanie. Les difficultés qui furent soulevées, la perspective d'un échec l'épouvantèrent à un tel point, qu'il proposa à la Convention, en présence de l'impossibilité d'arriver à un accord par des moyens humains, de commencer les séances par des prières.

Cette proposition, remarquable en ce qu'elle venait d'un homme si bien connu pour son scepticisme, aurait été adoptée si on n'avait été retenu par la crainte de mettre ainsi le public au courant de la gravité de la situation. L'original de la proposition de Franklin, écrite de sa propre main, d'une écriture encore nette et ferme, avec l'annotation que deux ou trois délégués seulement partageaient son avis, est conservé au *State Department* à Washington ; on peut aussi y voir l'original de la Constitution avec les signatures des trente-neuf délégués.

ficielles qui ont permis d'écrire l'histoire de la Convention (1).

Il est peu aisé aujourd'hui, même pour des Américains, de se rendre compte des difficultées énormes que la Convention eut à surmonter. Elle n'avait pas seulement à créer sur les bases fragiles des institutions nationales existantes un gouvernement National destiné à une population dispersée ; elle avait à tenir compte, en même temps, des craintes, des jalousies, des intérêts, en apparence irréconciliables de treize Républiques distinctes, à chacune desquelles il fallait laisser une sphère d'action assez large pour satisfaire leur amour-propre local profondément enraciné, sans pourtant qu'elle le fût trop pour mettre en péril l'unité nationale (2).

C'est avec raison qu'Hamilton déclare que l'établissement d'une Constitution en période de profonde paix, par

(1) Elles figurent dans les *Debates* d'Elliot. Cet ouvrage contient aussi les comptes rendus de très intéressants débats dans quelques-unes des Conventions d'Etats qui ratifièrent la Constitution.

On trouvera des considérations sur les Conventions constitutionnelles en général à la fin de ce volume, dans la note à ce chapitre.

(2) Les Ligues achéenne et lycienne sont celles qui se rapprochent le plus de l'Union Fédérale, telle qu'elle fut organisée en 1789 ; toutefois, elles constituaient moins des ligues que des confédérations de nations. Les auteurs du *Fédéraliste* (voyez ci-après) en ont pris des points de comparaison, mais leurs notions sur ce sujet étaient, certainement, très étroites. La perspicacité de James Wilson lui avait fait comprendre que les deux fameuses confédérations de l'Europe moderne ne pouvaient servir de modèle à l'Amérique. C'est ce qu'il fit remarquer dans la Convention de Pennsylvanie en 1788 : « Les cantons de la Suisse ne sont rattachés que par des liens d'alliance. Quant aux Pays-Bas, ils peuvent être certainement, considérés comme un assemblage d'Etats ; mais cet assemblage ne constitue pas un nouvel Etat, et ne correspond pas dès lors, à la définition exacte de « République confédérée ». Elliot, *Debates*. Volume II, p. 422. La Confédération suisse est devenue maintenant une République à la fois Fédérale et nationale rappelant, à presque tous les points de vue, son modèle américain.

le consentement volontaire d'un peuple tout entier, est un prodige dont il ne prévoit l'accomplissement qu'avec la plus grande anxiété (1), et qu'il cite les paroles de David Hume (Essais : Le progrès des arts et des sciences) : « Asseoir un grand Etat ou une grande société, monarchie ou république, sur des lois générales est une œuvre d'une telle difficulté qu'aucun génie humain, quelle que soit sa puissance, ne peut par la seule force de sa raison et de sa réflexion en venir à bout. Il faut que plusieurs unissent leurs intelligences vers le même but, que l'expérience guide leur travail, que le temps le rende parfait, que la constatation des résultats défectueux obtenus corrige les erreurs auxquelles sont fatalement condamnés leurs premiers essais et leurs premières épreuves ».

On discuta même la question de savoir si les colons étaient déjà une nation ou simplement l'élément matériel d'où pourrait sortir une nation (2). Il y avait parmi eux des éléments d'unité, il y avait aussi des éléments de diversité. Tous parlaient la même langue. Tous, à l'exception d'un petit nombre de descendants de Hollandais et de Suédois à New-York et dans le Delaware, de quelques Allemands en Pennsylvanie, de quelques descendants de Huguenots français dans la nouvelle Angleterre et dans les Etats du Centre, appartenaient à la même race (3). Tous, à l'ex-

(1) *Fédéraliste*. N° LXXXV.

(2) M. Wilson prononça dans la Convention de Pennsylvanie, en 1787, les paroles suivantes : « En adoptant cette Constitution, nous deviendrons une Nation : nous ne le sommes pas. Nous nous créerons un caractère national ; maintenant nous dépendons trop des autres ». Il continua par une prédiction remarquable sur l'influence que l'Indépendance américaine exercerait sur le Vieux Monde. Elliot, *Debates*. Volume II, p. 526.

(3) Les Irlandais, qui constituaient un élément important dans la Caroline du Nord et dans quelques parties de la Pennsylvanie, de la Virginie et du New-Hampshire, n'étaient pas Catholiques celtes, mais Presbytériens écossais, irlandais d'Ulster ; le souvenir des injustices et des persécutions religieuses qu'ils avaient eues à subir

ception de quelques Catholiques romains du Maryland pratiquaient la religion protestante. Tous obéissaient au même *common law* anglais ; ils ne le considéraient pas seulement comme le rempart qui avait protégé leurs aïeux de la tyrannie des Stuarts, mais aussi comme la base de leurs justes réclamations contre les usurpations de George III et de ses fonctionnaires coloniaux. S'ils présentaient moins de ressemblances dans les idées et dans les mœurs, en revanche tous étaient républicains, confiant à des Chambres électives la direction de leurs affaires publiques, très attachés à leur gouvernement local indépendant ; tous, enfin, étaient animés d'un commun orgueil à la suite de la résistance couronnée de succès qu'ils avaient opposée à l'Angleterre, ce pays qu'ils haïssaient, alors, d'une vraie haine de famille, qu'envenimait encore l'attitude méprisante qu'elle avait prise à leur égard.

D'un autre côté, la position géographique du pays augmentait la difficulté des communications. La mer était houleuse en hiver, les routes mauvaises ; le trajet par terre de Charleston à Boston était aussi long que la traversée de l'Océan pour se rendre en Europe et le voyage n'était pas moins dangereux. Dans certains Etats les nègres constituaient la fortune du pays, dans d'autres c'était le commerce maritime ; quelques-uns, enfin, étaient habités par une population de petits fermiers, très attachés à leurs vieilles habitudes. Quelques manufactures venaient à peine de s'établir. Le sentiment de l'indépendance locale se manifestait sous la forme d'une très vive suspicion à l'égard de toute autorité étrangère ; enfin, plusieurs régions du pays étaient si peu peuplées qu'en réalité les habitants s'étaient passés jusqu'à ce jour de gouvernement et s'imaginaient qu'en en créant un ils se forgeraient des fers pour eux-mêmes. Mais tandis que ces divergences et ces jalousies

dans leur patrie avait excité leur ressentiment, et ils s'étaient fait remarquer dans la guerre de la Révolution parmi les combattants les plus acharnés.

rendaient l'union difficile, les Etats, par contre, échappaient à deux dangers avec lesquels les auteurs des constitutions chez d'autres nations ont été aux prises. Il n'y avait pas à craindre de conspiration réactionnaire, tout le monde plaçant au-dessus de tout la liberté et l'égalité, et il n'y avait, d'autre part, ni querelles entre les classes de la société, ni animosité contre les honneurs et la fortune, puisque fortune et honneurs n'existaient pas.

Dans ces conditions, la Constitution devait fatalement, tout en visant à l'établissement d'un pouvoir central durable, tenir le plus grand compte des forces centrifuges existantes. Elle était et est restée, comme ses auteurs l'ont dit, un acte de compromis avant tout ; elle constitue, peut-être, dans l'histoire, l'exemple le plus heureux de ce que peut un sage esprit de transaction (1). Pourtant sur certains points qu'elle avait, pour cette raison, été obligée de laisser de côté, surgirent d'ardentes polémiques. Après deux générations, lorsque l'opposition des intérêts matériels se fut accrue de colère concentrée et de malentendus incurables, ces polémiques s'enflammèrent et provoquèrent la Guerre de Sécession.

La Constitution, une fois votée, fut soumise, ainsi que le portait son dernier article, à la ratification des Conventions des divers Etats (on donna ce nom à des corps spéciaux nommés à cet effet par le peuple). Elle devait entrer en vigueur dès sa ratification par neuf Etats ; quant aux Etats qui l'auraient rejetée, ils seraient restés isolés dans le monde, puisque l'ancienne Confédération était remplacée

(1) Voici les observations d'Hamilton à ce sujet, en 1788 : « Le résultat des délibérations de tout corps constitué doit être nécessairement un composé des erreurs et des préjugés aussi bien que du bon sens et de la sagesse des individus qui en font partie. De même les contrats destinés à enserrer dans un commun lien d'amitié et d'union treize Etats distincts sont fatalement un compromis d'intérêts et de goûts aussi nombreux et aussi dissemblables. Comment la perfection pourrait-elle naître de tels éléments ? — Le *Fédéraliste*, n° LXXXV.

et avait naturellement cessé d'exister. Heureusement tous finirent par accepter la nouvelle Constitution ; toutefois deux des plus importants, la Virginie et New-York (1), ne donnèrent leur adhésion que dans le cours de l'année 1788, après neuf autres ; et deux, la Caroline du Nord et Rhode-Island, ne consentirent, après avoir refusé, à entrer dans la nouvelle Union, qu'une année plus tard, alors que le gouvernement nouvellement créé fonctionnait déjà.

Dans chaque Etat, la lutte fut ardente pour l'adoption de la Constitution ; cette lutte faisait pressentir la naissance des deux grands partis politiques qui, pendant plusieurs années, divisèrent le peuple américain. La cause principale de la résistance que rencontra la Constitution était la croyance qu'un gouvernement central puissant mettrait en péril à la fois les droits des Etats et les libertés des individus. La liberté, proclamait-on, la liberté arrachée à George III périrait des mains de ses propres enfants (2). La consolidation (le mot centralisation n'avait pas encore été imaginé) serait la ruine des gouvernements d'Etats et des institutions locales qu'ils protégeaient. L'opinion publique était très surexcitée et dans quelques Etats, notamment au Massachussets et à New-York, les majorités très faibles ne laissèrent pas que d'inspirer aux partisans de

(1) La Virginie était alors l'Etat de beaucoup le plus important (population en 1790, 747 610 habitants). New-York (population 340 120 habitants) était considéré comme un des plus petits Etats, mais sa position géographique centrale augmentait considérablement l'importance de son adhésion.

(2) Dans la Convention de Massachussets, en 1788, M. Nason s'écriait dans une pathétique improvisation : « Et maintenant, Messieurs, je réclame l'indulgence de cette honorable assemblée pour adresser une courte apostrophe à la Liberté. — O Liberté, toi le plus grand bien ! toi la chose la plus belle au monde ! avec toi je veux vivre — avec toi je veux mourir ! Pardonne-moi si je verse un pleur sur les dangers auxquels tu es exposée. Je ne peux pas, Messieurs, voir ternir cette pierre précieuse valant à elle seule dix mille mondes ; pourquoi la quitterions-nous si tôt ? Oh, non ! » — Elliot, *Debates*. II. 133.

la Constitution de sérieuses inquiétudes. La décision aurait-elle été laissée à ce qu'on appelle, aujourd'hui, « la voix du peuple », c'est-à-dire à la masse des citoyens de tout un pays marchant au scrutin, la voix du peuple se serait probablement prononcée contre la Constitution. Ce résultat eût été moins douteux encore si le vote avait eu lieu partout le même jour ; et, en effet, l'on vit plusieurs Etats indécis se laisser influencer par l'adhésion des autres. Mais la méthode plébiscitaire moderne de consultation du peuple n'avait pas été inventée encore, et la question dans les divers Etats fut discutée devant des Assemblées. Elles étaient composées d'hommes intelligents, auxquels on exposait des arguments judicieux, et qui subissaient, eux-mêmes, l'influence de leurs chefs de groupe. Les conseils des hommes sages prévalurent sur les préventions de la multitude. Toutefois, ils n'auraient, peut-être, pas été suivis si une cause qui serait, sans doute, considérée, aujourd'hui, comme négligeable n'en avait déterminé l'adoption. Nous voulons parler de la crainte des puissances étrangères (1). Les Etats-Unis avaient, à cette époque, comme voisins sur le Continent américain, deux monarchies européennes, l'Espagne et l'Angleterre. La France avait possédé, il y avait peu de temps, des territoires sur leurs frontières du Nord, au Canada, et sur leurs frontières du Sud et de l'Ouest, dans la Louisiane (2). Elle avait été leur alliée

(1) La situation économique et la crise que traversait le commerce, conséquence de la désorganisation d'un certain nombre d'Etats, furent une autre cause de la ratification de la Constitution. — Voir à ce sujet les observations de M. Wilson dans la Convention de Pennsylvanie (Elliot, *Debates*. II 524). Il invoque dans l'espèce la loi de la nécessité et termine par cette remarque : « L'argument tiré de la nécessité est la défense du patriote, aussi bien que l'excuse du tyran ».

(2) Le vaste territoire qu'on appelait alors la Louisiane fut donné par la France à l'Espagne en 1762, mais le gouvernement espagnol ne s'y établit pas avant 1789. Il fut cédé par l'Espagne à la France en 1800 et vendu par Napoléon aux Etats-Unis en 1803.

contre l'Angleterre ; elle occupa, de nouveau, quelques années plus tard, des territoires à l'Ouest du Mississipi. La terreur de l'intervention étrangère, le sentiment de leur faiblesse sur terre et sur mer en cas de conflit avec les puissances militaires de l'Europe, étaient l'objet des constantes préoccupations des hommes d'Etat américains : leur désir le plus ardent était l'établissement d'un gouvernement national assez fort pour lever une armée et une flotte, et pour parler avec autorité au nom de la nouvelle République. Fait digne de remarque, les Etats-Unis ont bien plus redouté le danger d'une attaque des nations européennes ou de complications de ce côté de 1783 à 1820 environ, que durant cette seconde moitié de siècle ; et cependant, grâce à la vapeur, l'éloignement avec l'Europe est, aujourd'hui, cinq fois moindre qu'à cette époque !

Plusieurs des Conventions proposèrent et recommandèrent chaleureusement, au moment où elles donnèrent leur adhésion à la Constitution, des amendements divers destinés, dans leur pensée, à calmer les inquiétudes de ceux qui reprochaient à la Constitution ses trop nombreux empiétements sur les libertés du peuple. Quelques-uns furent adoptés, immédiatement après la mise en vigueur de la Constitution, lorsque, conformément à ses prescriptions, ils eurent réuni une majorité des deux tiers dans le Congrès et la majorité des trois quarts des Etats. Ce sont les amendements de 1791, au nombre de dix ; ils constituent ce que les Américains, suivant un précédent Anglais digne de respect, appellent un Bill ou Déclaration de Droits.

La Constitution de 1789 (1) mérite le respect dont les

Quant à la Floride, elle appartint d'abord à l'Espagne : elle fut donnée à l'Angleterre en 1763, rétrocédée par celle-ci à l'Espagne en 1783, et, enfin, achetée par les Etats-Unis en 1819.

(1) On peut choisir comme date de la Constitution, soit 1787, l'année de son vote, soit 1788, celle de son acceptation par le nombre réglementaire d'Etats, soit enfin, 1789, celle où elle reçut

Américains l'entourent. Bien des critiques ont été faites, il est vrai, sur son agencement, sur ses lacunes, sur le caractère artificiel de quelques-unes des institutions qu'elle a créées. C'est ainsi que la reconnaissance de l'esclavage comme institution légale dans quelques Etats et le fait de n'avoir pas refusé expressément aux Etats le droit de se retirer de l'Union, ont été considérés comme ayant contenu les germes de la guerre civile, bien que ces germes aient pris soixante-dix ans pour venir à maturité. Il est vrai, aussi, que cette Constitution doit, pour une grande part, son succès au génie politique, mûri par l'expérience, de la race anglo-américaine, qui en a assuré le fonctionnement comme elle aurait pu le faire de toute autre Constitution même plus mauvaise. Et, cependant, après toutes ces réserves, il faut bien reconnaître que la Constitution américaine dépasse toutes les autres par l'excellence de son plan, par son adaptation aux besoins du peuple, par la simplicité, la concision et la précision de son style, par son mélange judicieux de fermeté dans le principe et d'élasticité dans les détails (1). On est, dès lors, amené à rechercher, avant même d'en aborder l'examen, quelle est la cause, étrangère et supérieure aux mé-

sa pleine application, le Congrès de la Confédération ayant fixé au premier mercredi de mars de cette année le jour où elle devait entrer en vigueur. La date de 1789 a l'avantage d'être facilement retenue parce qu'elle coïncide avec le commencement des grands mouvements révolutionnaires de l'Europe moderne. La Confédération peut être considérée comme ayant pris fin en même temps que son Congrès, c'est-à-dire le jour où son Congrès mourut faute de quorum.

(1) Les Bostoniens, qui se piquent de littérature, manifestèrent aussitôt leur admiration pour la rédaction de la Constitution. Voici ce que déclare M. Ames dans la Convention de Massachussets de 1788 : « Considérée au point de vue de la forme seule, la Constitution fait honneur à notre pays. Les législateurs ont enfin consenti à parler le langage de la philosophie. » Elliot, *Debates*, II, 55.

rites de ses auteurs et à la patience laborieuse dont ils firent preuve, à laquelle il faut attribuer sa supériorité ; en d'autres termes, quels sont les matériaux dont disposait la Convention de Philadelphie pour mener à bonne fin une entreprise aussi considérable que la création d'une nation par l'établissement d'un instrument de gouvernement. La Constitution américaine n'est pas une exception à la règle que toute institution pour commander l'obéissance et le respect des hommes doit avoir de profondes racines dans le passé, et que plus son développement a été lent, plus elle a de chances de durer. Il y a dans la Constitution peu de points absolument neufs, et il y en a beaucoup qui sont aussi anciens que la grande Charte.

Les hommes de la Convention avaient l'expérience de la Constitution anglaise. Cette Constitution, très différente de ce qu'elle est de nos jours, n'était pas même alors tout-à-fait conforme à l'idée qu'ils s'en faisaient. Pourquoi ? Parce que leur conception n'était pas seulement imprégnée des souvenirs de l'influence exercée par le roi George III, influence due à des causes transitoires et qui les amena à exagérer le rôle de la monarchie (1), mais aussi de la description qui était faite de cette Constitution dans l'ouvrage du Juge Blackstone. Cet auteur en exposait plutôt la théorie que la pratique, fait explicable chez un jurisconsulte et un homme de lettres, et il se trouvait que la théorie était en retard de plusieurs années sur la pratique. Les pouvoirs et les fonctions du Cabinet, la suprématie de la Chambre des Communes, la connexion intime de la législation et de l'administration, toutes choses que nous considérons, aujourd'hui, comme les traits les

(1) Les colons ont une tendance à exagérer l'importance de la royauté. Placée sur une éminence qui attire les regards parce qu'elle est l'autorité commune à tout l'Empire, elle s'impose à la curiosité et au respect des personnes qui vivent au loin. Tandis que les Assemblées législatives excitent leurs critiques, elle frappe leur imagination.

plus caractéristiques de la Constitution anglaise étaient encore loin d'avoir atteint leur plein développement. Mais sur d'autres points fondamentaux les auteurs de la Constitution américaine se rendirent un compte exact de l'esprit de la Constitution anglaise et de son fonctionnement et en tirèrent profit.

L'oracle de leur philosophie politique était le Traité de Montesquieu sur l'*Esprit des lois*. Cet ouvrage, publié sous forme anonyme à Genève, quarante ans auparavant, avait acquis sur les deux rives de l'Océan une immense autorité. En établissant le parallèle des libertés publiques et privées des Anglais avec le despotisme de l'Europe continentale, Montesquieu avait pris la Constitution de l'Angleterre pour modèle, et attribué ses mérites à la division des pouvoirs en législatif, exécutif et judiciaire, qu'il y avait découverte, et à son système de freins et de contrepoids, destiné, semblait-il, à en assurer l'équilibre. De tous les principes de politique, aucun ne produisit une plus forte impression sur l'esprit des auteurs de la Constitution et des hommes d'Etat de l'Amérique que le dogme de la séparation des trois pouvoirs, considéré comme la condition essentielle de la liberté. Ce dogme avait déjà été la base d'un certain nombre de Constitutions d'Etats, et nous le voyons à chaque moment reparaître dans leurs écrits, et jamais il n'est absent de leurs pensées. Quant à l'influence attribuée à d'autres écrivains d'Europe, tels que Rousseau ou même à des penseurs anglais comme Burke, on n'en retrouve que très peu de traces directes dans la Constitution Fédérale ou dans le commentaire classique contemporain de la Constitution, véritable apologie (1) que nous devons au génie d'Hamilton et de ses collaborateurs moins connus, Madison et Jay. Il suffit, pourtant, de lire la

(1) *Le Fédéraliste* était une série d'articles publiés dans les journaux de New-York, pour défendre la Constitution, à l'époque où son acceptation était discutée dans la Convention de l'Etat de New-York.

Déclaration de l'Indépendance et les Constitutions primitives des Etats, particulièrement celle de Massachussets de 1780, pour constater que les théories abstraites concernant les droits des hommes avaient laissé une profonde impression dans l'esprit national. Elles se développèrent naturellement avec la pratique du gouvernement républicain, et ont, à diverses époques, joué un rôle considérable dans l'histoire de l'Amérique. Mais l'influence de la France et des philosophes de ce pays s'est exercée surtout dans les années qui ont suivi 1789, lorsque Jefferson, qui se trouvait, heureusement, à Paris à l'époque où siégeait la Constituante, se fut mis, à son retour, à la tête du mouvement démocratique.

Les auteurs de la Constitution avaient aussi l'expérience de leurs gouvernements de Colonies et d'Etats, et surtout, à une époque plus rapprochée, toute récente même, après le soulèvement des colonies contre la domination anglaise, celle du fonctionnement des Constitutions d'Etats. Parmi les délégués, plusieurs de Philadelphie avaient prêté leur concours à la préparation de l'œuvre, et tous avaient pu en surveiller l'élaboration et formuler des critiques. Ils produisirent des notes sur les mérites des institutions de leurs Etats respectifs, mérites que la pratique leur avait permis de constater. Ils avaient l'avantage inappréciable de connaître des Constitutions écrites ou rigides ; en d'autres termes, ils étaient aptes à comprendre comment peut actuellement se mouvoir et fonctionner un système de gouvernement avec un réseau infini de principes pour définir et limiter les pouvoirs de chacun de ses organes. La Constitution anglaise, ou ce que l'on appelle ainsi, consiste en coutumes, précédents, traditions, sous-entendus, souvent vagues et toujours élastiques. Bien différente, autrement ardue à réaliser était l'œuvre destinée à devenir la Constitution américaine. Ses auteurs qui avaient vécu sous l'empire de la Constitution anglaise durent apprendre, d'abord, à fixer dans un seul docu-

ment, en quelques lignes rapides et concises, les principes des lois : cette expérience leur permit de se rendre compte de tout ce que l'on pouvait sans crainte introduire dans un texte de cette nature et de la place qu'il était bon de réserver à la fin aux cas imprévus et aux développements inévitables.

Enfin, ce principe du *common law* anglais que tout acte fait par un fonctionnaire ou par une assemblée législative est considéré purement et simplement comme nul s'il sort des limites de leur compétence légale, leur permit de résoudre les difficultés provenant de l'existence d'une foule d'autorités qu'aucun lien de subordination ne rattachait les uns aux autres, mais qui étaient toutes souveraines dans la sphère spéciale de leurs attributions. L'application de ce principe rendit possible, en même temps que la création d'un gouvernement national laissant le champ libre au fonctionnement des gouvernements d'Etat, la division des pouvoirs du gouvernement national entre plusieurs personnes et plusieurs assemblées, de façon à empêcher l'absorption ou l'écrasement de tous au profit de quelques-uns. Par quels moyens ce double but fut-il atteint ? Nous le verrons plus tard, lorsque nous examinerons les effets d'une Constitution écrite et rigide servant d'enveloppe à une loi fondamentale et que nous étudierons le fonctionnement du pouvoir judiciaire dans l'interprétation et l'application de cette loi (1).

(1) Voyez plus loin, chapitres XXIII et XXXIII.

CHAPITRE IV

NATURE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

L'acceptation de la Constitution de 1789 fit du peuple américain une nation. Ce qui avait été une ligue d'Etats devint, par l'établissement d'un gouvernement National avec autorité directe sur tous les citoyens, un Etat Fédéral. Mais comme ce gouvernement national ne devait pas faire disparaître les gouvernements d'Etats, il en résultait que le problème à résoudre par les auteurs de la Constitution était double. Ils avaient à créer un gouvernement central. Ils avaient, aussi, à déterminer les rapports de ce gouvernement central avec les Etats et avec les citoyens. Pour être complètes, une exposition de la Constitution et la critique de son fonctionnement doivent porter sur ces deux aspects de la question, gouvernement National composé, comme la Monarchie anglaise ou la République française, d'organes exécutifs et législatifs, système Fédéral établissant un lien entre plusieurs Républiques et réglant leurs rapports, ces Républiques étant, d'ailleurs, pour certains objets, mais pour certains objets seulement, subordonnées à la Constitution. Un examen distinct de ce double sujet nous permettra de nous rendre un compte exact de cette organisation. Il semble tout indiqué de commencer par le système National, laissant de côté pour le moment le caractère Fédéral du système américain.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la Constitution n'a pas la prétention d'être un type parfait de gouver-

nement avec des organes créés spécialement pour les charges et devoirs d'un Etat civilisé. Elle implique l'existence de gouvernements d'Etats toujours en mouvement et en activité. En réalité, elle est destinée à assurer, à la place des Etats qui ne l'ont pas fait, qui ne pouvaient le faire, ou qui, tout au moins, ne pouvaient le faire aussi bien, le fonctionnement de tous les services non organisés. Elle est, en quelque sorte, le complément et le couronnement des Constitutions d'Etats. Il faut lire ces dernières en même temps, si l'on veut faire embrasser par la Constitution américaine, comme le font les Constitutions de quelques pays, tels que la France, la Belgique et l'Italie, toutes les matières du gouvernement civil.

Les services administratifs, législatifs ou judiciaires réglementés par la Constitution Fédérale sont ceux qui se réfèrent à des matières qui doivent être considérées comme communes à toute la nation, soit parce que tous les citoyens y sont également intéressés, soit parce que la nation, envisagée comme un tout, peut seule leur donner une organisation satisfaisante. Parmi ces matières communes ou nationales, les principales sont (1) :

— La Guerre et la Paix ; les traités et, d'une façon générale, les relations étrangères ;

— L'Armée et la Marine ;

— Les Cours Fédérales de justice ;

— Le Commerce intérieur et extérieur ;

— Les Questions monétaires ;

— Les Droits d'auteurs et les Brevets d'invention ;

(1) On trouvera la liste complète dans la *Constitution*, art. I, § 8 (à l'appendice). Il est intéressant de la comparer à ce sujet avec le *British Nort hamerica Act* 1867 (30 and 31 Vict., cap. 8), avec le *Federal Council of Australasia Act* 1885 (48 and 49 Vict. cap. 60), avec la *Constitution suisse* de 1874 (articles 8, 22, 30, 42, 54, 64, 67-70) et enfin avec l'intéressant projet de *Constitution de la République d'Australie*, préparé par la Convention de Sydney de 1891.

— Les Postes et les routes postales;

— L'Etablissement des impôts pour les matières ci-dessus énumérées et pour le fonctionnement général du gouvernement;

— La protection des citoyens contre la législation injuste d'un Etat (1).

La liste comprend les sujets sur lesquels le pouvoir législatif national a le droit de légiférer, le pouvoir exécutif national a le droit de mettre en vigueur les lois fédérales et, d'une façon générale, de prendre toutes les mesures que comportent les intérêts de la nation, le pouvoir judiciaire national celui de rendre la justice. Aux Etats appartiennent toutes autres matières de législation et d'administration, sans que le pouvoir législatif Fédéral ou le pouvoir exécutif Fédéral aient le droit d'intervenir.

Telle est la sphère d'attributions du gouvernement national Etudions maintenant sa constitution et ses organes.

Aux yeux de ses auteurs, ce système de gouvernement, pour être parfait, devait présenter les quatre caractères suivants :

— Etre puissant et efficace;

— Avoir des organes indépendants les uns des autres (condition essentielle au maintien de sa forme);

— Dépendre du peuple;

— Assurer la liberté individuelle.

Le premier de ces caractères, ils cherchèrent à l'imprimer à la Constitution en donnant au pouvoir exécutif plus de force; le second, en séparant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et en imaginant un système varié de freins et de contrepoids; le troisième, en rendant toutes les fonctions publiques électives et en multipliant les élections; le quatrième, en asseyant le système de freins et de contrepoids dont nous venons de parler sur des garanties d'in-

(1) Amendements 14 et 15.

dépendance pour toutes les fonctions, et, aussi, en plaçant certains droits des citoyens sous la protection de la Constitution écrite.

Ils n'avaient ni l'audace, ni les capacités nécessaires pour créer une Constitution *a priori*. Le génie inventif, du reste, fait digne de remarque, est rare dans ce monde, et plus, peut-être, encore dans le domaine des institutions politiques que partout ailleurs. Ces hommes, politiciens pratiques, qui connaissaient les difficultés infinies que présente l'administration des affaires privées, ne voulaient pas se lancer dans des tentatives hasardeuses. Ils désiraient, tant que les circonstances le leur permettaient, marcher dans les sentiers déjà tracés et suivre les méthodes déjà expérimentées (1). Conformément à ce principe, ils prirent comme point de départ le système qui avait été appliqué dans leurs gouvernements coloniaux et ensuite dans leurs gouvernements d'Etats. Il ressemblait, dans son ensemble, à la Constitution britannique, et, à ce point de vue, on peut dire avec raison que cette dernière servit de modèle au nouveau gouvernement National. Pour eux, l'Angleterre était la nation du monde la plus libre et la mieux gouvernée, mais ils avaient la ferme résolution de ne pas lui emprunter certains côtés faibles qui avaient permis au roi George III de jouer le rôle de tyran, et qui rendaient, à leurs yeux, la liberté anglaise bien inférieure à celle que leurs propres Etats s'étaient donnée. Avec cette mère respectable et ces enfants meilleurs, dans leur jugement, que

(1) M. Lowell a dit avec autant d'esprit que de vérité des hommes de la Convention : « La théorie les laissait profondément incrédules, et ils avaient assez de prudence pour ne pas commettre la folie de rompre avec le passé. Ils n'étaient pas séduits par le sophisme français qu'on peut se commander un système de gouvernement neuf comme un costume neuf. Ils auraient aussi bien songé à se commander une chair et une peau neuves. Pour tisser l'étoffe destinée au vêtement qu'ils voulaient donner à leurs pensées et à leur expérience, le temps était le seul métier. » — Discours sur la *Démocratie*, prononcé le 6 octobre 1884.

leur mère, ils créèrent un magistrat exécutif, le Président, sur le type du gouverneur d'Etat et du roi de la Grande-Bretagne. Ils créèrent, aussi, un pouvoir législatif composé de deux Chambres, le Congrès, sur le modèle de leurs deux Chambres législatives d'Etat et du Parlement britannique. Enfin, étendant au pouvoir judiciaire le système britannique dans lequel les magistrats ne peuvent être changés que par la volonté concordante de la couronne et du Parlement, ils instituèrent des juges nommés à vie et jouissant, sauf mise en accusation, du bénéfice de l'inamovibilité (1).

Toutefois, dans les grandes lignes aussi bien que pour plusieurs autres matières moins importantes, ils copièrent moins la Constitution anglaise que les Constitutions de leurs divers Etats, dans lesquelles on retrouvait, comme il était naturel, un grand nombre de dispositions de la Constitution anglaise. On a fait remarquer avec raison que presque tous les rouages de la Constitution Fédérale, qui ont fonctionné d'une façon satisfaisante, ont été empruntés à des Constitutions d'Etats ou suggérés par elles ; et que presque tous ceux qui ont donné lieu à des mécomptes sont ceux que la Convention, faute d'un précédent, a été obligée d'inventer pour elle-même. En insistant sur ce point, nous n'avons nullement l'intention de diminuer la gloire de cette illustre Assemblée : si nous sommes obligés de constater que les auteurs de la Constitution ont eu moins de génie inventif qu'on ne leur en a quelquefois attribué, nous ne faisons aucune difficulté pour leur reconnaître la sagesse qui préfère l'expérience à la théorie *a priori* et la sagacité qui sait, dans une masse de matériaux, choisir les

(1) Quelques différences, peu importantes, existent, cependant entre les systèmes anglais et américain. Le juge américain fédéral est nommé par le Président « sur l'avis et avec le consentement du Sénat », — le juge anglais est désigné par le roi seul. Le juge américain peut être mis en accusation par la Chambre des représentants et jugé par le Sénat, le juge anglais est révocable par la couronne sur une adresse des deux Chambres.

meilleurs, et les combiner avec prudence, de façon à former un nouvel édifice (1).

Je parlerai plus tard des divergences moins importantes qu'on remarque entre leur œuvre et la Constitution britannique. Mais il importe, dès à présent, de signaler entre elles une profonde différence. Le Parlement anglais avait toujours été, était à cette époque, et est aujourd'hui une Assemblée souveraine et constituante. Il peut faire et défaire n'importe quelle loi, changer la forme du gouvernement ou la succession au trône, intervenir dans la marche de la justice, abolir les droits privés les plus sacrés des citoyens. D'une façon générale, entre lui et le peuple il n'y a pas de distinction légale ; en lui, en effet, réside la plénitude des droits et pouvoirs du peuple, comme si le peuple tout entier assistait à ses séances. N'est-il pas, du reste, au point de vue théorique et légal, le successeur du Folk Moot de nos ancêtres teutons? Pratiquement et théoriquement, il est aujourd'hui, et il n'est pas nécessaire qu'il y en ait d'autre, le seul dépositaire de l'autorité de la nation : il est dès lors, dans les limites légales, irresponsable et omnipotent.

Dans le système américain il n'existe pas d'organe analogue. Ce n'est pas seulement le Congrès, mais aussi le Congrès et le Président réunis qui sont soumis à la Constitution et qui ne peuvent pas franchir le cercle qu'elle a tracé autour d'eux. S'ils le font, ils outrepassent la loi et excèdent leurs pouvoirs. Tous actes en dehors de leurs attributions sont nuls, et peuvent et même doivent être traités comme nuls par les plus simples citoyens. Le seul pouvoir qui soit définitivement souverain, comme le Parlement britannique l'est toujours et directement, est le peuple des Etats, capable, à la condition d'observer les prescriptions de la Constitution, de passer n'importe quelle loi dans la forme d'un amendement constitutionnel.

(1) Voyez dans la note à ce chapitre, à l'appendice, d'autres remarques sur l'influence des Constitutions d'Etats.

Cette différence fondamentale avec le système britannique, dit-on communément, a été imposée aux hommes de 1787 par la nécessité où ils se trouvaient, pour sauvegarder les droits des divers Etats, de limiter la compétence du gouvernement National (1). Mais à supposer même qu'il n'y eût pas eu d'Etats à protéger, la jalousie du peuple américain à l'égard de ceux qui furent placés à la tête du gouvernement, leur crainte de voir absorber tous les pouvoirs par l'un d'entre eux, leur anxiété de protéger les droits imprescriptibles des citoyens contre toute attaque soit du pouvoir judiciaire, soit du pouvoir législatif, les auraient certainement amenés, ainsi que cela arriva pour les premières Constitutions de la Révolution française, à créer une Constitution suprême ou un instrument fondamental de gouvernement placé au-dessus de la législature nationale et la contrôlant. Un instrument de cette nature existait déjà dans les Chartes des Colonies, et avait passé dans les Constitutions de divers Etats : ils auraient, sans aucun doute, au moment de l'établissement de leur Constitution nationale, suivi un précédent qu'ils regardaient comme précieux à tant de titres.

La subordination de tous les pouvoirs inférieurs et organes de gouvernement à un instrument suprême, expression de la volonté du peuple souverain, susceptible d'être modifiée par le peuple seul, est généralement regardée comme l'innovation la plus remarquable du système américain. Ce n'est, cependant, qu'une simple extension à la nation, d'un plan dont l'expérience d'un certain nombre d'Etats avait fait ressortir les mérites. Encore, ce plan avait-il été dans les Etats plutôt le résultat d'un lent développement

(1) Les auteurs qui ont écrit sur les matières constitutionnelles ont souvent prétendu qu'un gouvernement Fédéral suppose une Constitution écrite ou rigide. Il n'en est pas nécessairement ainsi. Il peut y avoir, et il y a eu, des fédérations sans loi fondamentale inaltérable, mais établies par l'autorité législative habituelle. Selon toute vraisemblance, la Ligue achéenne n'en avait pas.

historique que d'une décision consciente prise à un moment quelconque de leur transformation de petits établissements commerciaux en puissantes Républiques. Peut-être, les hommes d'Etat qui dirigèrent ce développement subissaient-ils à un certain degré l'influence et l'inspiration des souvenirs de la République anglaise du XVII[e] siècle : ils avaient assisté à l'établissement éphémère, il est vrai, d'une Constitution suprême ou rigide, dans la forme du fameux instrument de gouvernement de 1653 ; parmi eux, quelques sages avaient même écouté les discours dans lesquels James Harrington, un des hommes les plus autorisés de cette grande époque, après avoir exposé les principes de la Constitution, démontrait la nécessité, pour lui donner une autorité plus grande, d'une ratification populaire.

Nous pouvons, maintenant, étudier les divers organes du gouvernement National. Il sera plus simple de les traiter, d'abord, séparément, et d'examiner ensuite leurs rapports entre eux. Nous réserverons pour les chapitres subséquents un exposé des relations du gouvernement National, considéré comme un tout, avec les différents Etats.

CHAPITRE V

LE PRÉSIDENT

Tous les écrivains qui entreprennent la description du système américain sont obligés de suivre la division américaine en trois pouvoirs : Exécutif, Législatif, Judiciaire. Je commencerai par le pouvoir exécutif, le plus simple des trois.

Le Président a été créé par la Constitution de 1789. Sous la Confédération il n'y avait qu'un membre présidant le Congrès, mais pas de chef de la nation.

Quelles furent les causes qui rendirent nécessaire la création d'un Président ? La crainte de la Monarchie, d'un gouvernement fort et d'un gouvernement centralisé était générale en 1787. George III était un objet de haine ; il est resté un épouvantail dans l'imagination des enfants des générations suivantes. La Convention se heurta à de réelles difficultés dans le choix d'un mode satisfaisant de nomination du Président, et il faut bien reconnaître que celui qu'elle a adopté est loin d'avoir donné de bons résultats. La conception qu'une République peut se passer d'un chef unique, conception avec laquelle l'expérience de la Suisse moderne nous a familiarisés, pouvait être suggérée aux Américains par ces exemples de l'antiquité auxquels ils aimaient à recourir. Toutefois, il fut décidé de bonne heure, dans les débats de 1787, que le pouvoir exécutif central devait résider dans une seule personne ; et jamais, dans les discussions qui eurent lieu à la

suite du vote de la Constitution ceux qui critiquèrent les attributions du Président ne songèrent à contester l'utilité de son existence.

On doit trouver l'explication de ce fait moins dans le désir des Américains d'imiter la Constitution britannique que dans l'habitude qu'ils avaient, comme citoyens des Etats, des fonctions du *Gouverneur d'Etat* (quelques Etats lui donnaient même le nom de Président), et dans le dégoût que leur inspirait la faiblesse dont le Congrès avait fait preuve sous la Confédération, aussi bien dans la direction de la guerre que dans l'administration générale du pays après la conclusion de la paix. Il avait été prouvé qu'une Assemblée manquait de décision et de vigueur et l'opinion publique réclamait un homme. Peut-être, les craintes que pouvait faire naître la situation prépondérante qui allait être faite à un homme furent diminuées dans une large mesure par la présence de George Washington. Il présidait la Convention et tout le monde, avant même la clôture des débats, le désignait comme le futur Président de l'Union. La création de ces hautes fonctions semblait se justifier par l'existence d'une personne faite pour les remplir, et dont l'influence acquise et le jugement sûr étaient de nature à corriger les défauts que l'on regardait comme caractéristiques de la démocratie, la tendance à se laisser aller aux premières impulsions, le manque de respect pour l'autorité, l'incapacité de suivre une ligne de conduite.

Hamilton se rendait si bien compte de la nécessité de créer un pouvoir exécutif assez puissant pour assurer l'ordre dans le pays, qu'il proposa de nommer le chef de l'Etat *quamdiù se bene gesserit*, c'est-à-dire à vie, sous réserve qu'il pourrait être mis en accusation et destitué. Cette proposition ne fut pas adoptée, bien qu'elle eût l'appui de personnes dont les sentiments démocratiques ne pouvaient être contestés, tels que Madison et Edmond Randolph ; mais presque tous les hommes de bon sens, y

compris tous ceux qui avaient de la démocratie une meilleure opinion qu'Hamilton lui-même, reconnurent que les dangers d'une guerre étrangère, dangers qui étaient infiniment plus sérieux dans l'enfance de la République qu'ils ne l'ont été, en réalité, dans la suite, exigeaient la concentration de tous les pouvoirs exécutifs dans une seule main. D'autre part, chacune des Républiques de l'Amérique avait un fonctionnaire auquel la Constitution d'Etat donnait une autorité exécutive pour balancer le pouvoir législatif d'Etat, et on était amené, dès lors, à considérer comme une chose naturelle l'établissement d'un haut Magistrat Fédéral.

Après avoir décidé qu'il y aurait un Président, les hommes d'Etat de la Convention, en gens pratiques qu'ils étaient, n'essayèrent pas de le tirer de toutes pièces de leur cerveau, mais étudièrent les modèles existants. Ils firent une copie agrandie du gouverneur d'Etat, ou, ce qui est en termes différents la même chose, une copie réduite et perfectionnée du monarque anglais. Leur Président est George III diminué d'une partie de ses prérogatives par l'intervention du Sénat dans les traités et dans les nominations, d'une autre partie par la limitation de son action aux affaires fédérales; en même temps, son mandat, au lieu d'être à vie, est fixé à quatre ans, et son prestige aussi bien que son influence s'en trouvent atteints (1). Son traitement est trop faible pour lui permettre d'avoir une Cour ou de

(1) Lorsque les Romains eurent chassé leurs rois, ils ne supprimèrent pas, en réalité, la fonction : ils firent de leur Consul une sorte de roi annuel, mais amoindri par la courte durée de son pouvoir et par la présence d'un autre consul avec des attributions égales. De même, les Américains eurent l'espoir de rabaisser leur Président en fixant à son mandat un terme rapproché et en affaiblissant le pouvoir qu'ils lui laissaient; dans ce but, ils créèrent une autre autorité, lui donnèrent certaines fonctions exécutives, et décidèrent que son consentement serait nécessaire à la validité de certains actes exécutifs du Président. Cette autre autorité est le Sénat, dont nous nous occuperons plus tard.

corrompre le pouvoir législatif; il ne peut pas davantage séduire la vertu des citoyens par la collation de titres de noblesse, puisque ces titres sont définitivement prohibés. Entouré de ces mesures de précaution, il devait, dans la pensée des auteurs de la Constitution, ressembler au gouverneur d'Etat ou au monarque anglais, être le chef du pouvoir exécutif, se tenir en dehors et au-dessus des partis politiques. Il avait la mission de représenter la Nation de même que le gouverneur représentait l'Etat. On espérait que l'indépendance de sa position, la certitude de n'avoir rien à gagner ou à craindre du Congrès lui donneraient la liberté de s'occuper exclusivement du bien-être du peuple.

Cette conception nous la voyons apparaître dans le mode adopté pour l'élection du Président. La nomination directe par le peuple, au suffrage universel, du premier magistrat de l'Etat aurait provoqué une surexcitation dangereuse et développé outre mesure l'ambition des candidats n'ayant d'autres qualités que celles qui flattent la populace. L'abandon de ce choix au Congrès aurait subordonné l'organe exécutif à l'organe législatif, en violation du principe de la séparation des pouvoirs ; d'autre part, le Président, au lieu d'être l'élu de la Nation, serait devenu la créature de la faction qui l'aurait porté au pouvoir. C'est pour ces raisons que fut adopté le système d'une double élection, peut-être avec une vague réminiscence des méthodes usitées encore à cette époque à Venise pour le choix du Doge, et en Allemagne pour celui de l'Empereur romain. La Constitution prescrit à chaque Etat de choisir un nombre d'Electeurs présidentiels égal au nombre de ses représentants dans les deux Chambres du Congrès. Quelques semaines plus tard, ces Electeurs se réunissent, dans chaque Etat, au jour fixé par la loi et donnent par écrit leurs votes pour le Président et pour le Vice-Président (1) Les votes sont transmis sous

(1) A l'origine, la personne qui recueillait le plus grand nombre des suffrages était censée avoir été élue Président, et celle qui ve-

pli cacheté à la capitale, et, là, ouverts par le président du Sénat en présence des deux Chambres et comptés. Pour soustraire les Electeurs présidentiels à l'influence des factions, on a pris la précaution de décider qu'aucun membre du Congrès et qu'aucun fonctionnaire fédéral ne pourraient faire partie de ce collège électoral. Grâce à cette méthode, les citoyens les plus honorablement connus de chaque Etat peuvent, dans le calme et dans la réflexion, et en parfaite indépendance de jugement, désigner celui qu'ils estiment le plus apte à exercer la Magistrature suprême de l'Union. Leurs mérites personnels les ont fait choisir eux-mêmes comme Electeurs et ils sont plus qualifiés que les masses populaires pour confier les fonctions de Président à un homme capable et honorable. En outre, comme les votes sont comptés ensemble et non par Etat, chaque voix d'Electeur garde toute sa valeur. Un Electeur peut être en minorité dans son propre Etat, et cependant, son suffrage, en s'ajoutant à ceux des Electeurs des autres Etats en faveur du même candidat, peut exercer une influence sur le résultat final.

Aucune partie de leur œuvre ne paraît avoir être regardée par les auteurs de la Constitution avec plus de complaisance que celle-ci, (1) bien qu'aucune ne leur ait causé plus d'inquiétudes. Aucune, non plus, n'a plus complètement trompé leur attente. Les Electeurs présidentiels sont devenus une dent de roue dans la machine gouvernementale et rien de plus, une simple combinaison pour per-

nait ensuite Vice-Président. Ce système entraînait une confusion : il fut modifié par le douzième amendement constitutionnel, adopté en 1804, qui établit, pour l'élection du Président et du Vice-Président, des scrutins distincts.

(1) « Le mode de nomination du premier Magistrat des Etats-Unis est à peu près la seule partie du système à laquelle la critique ne se soit pas attaquée, ou qui ait reçu des adversaires de la Constitution une légère marque d'approbation. » Le *Fédéraliste*, N° LXVIII, cf. n° 1. Voir aussi les observations de M. Wilson dans la Convention de Pennsylvanie ; Elliot, *Debates*, vol. II.

mettre à la volonté du peuple de se manifester. Leurs qualifications personnelles importent peu. Ils n'ont aucune indépendance ; ils sont choisis à raison de l'engagement qu'ils ont pris — engagement d'honneur seulement, mais qui, depuis 1796, n'a jamais été violé, — de voter pour un candidat déterminé. En les nommant, le peuple a virtuellement nommé le Président, et la chose même que les hommes de 1787 voulaient éviter est arrivée : le Président est élu par un vote populaire. Voyons comment ce fait s'est produit.

Dans les deux premières élections présidentielles (en 1789 et 1792) l'indépendance des électeurs ne fut pas en question : le nom de Washington réunissait tous les suffrages et les partis politiques n'avaient pas encore acquis leur plein développement. Cependant, dans l'élection de 1792, il avait été généralement admis que les Electeurs, partisans d'une certaine politique, voteraient pour Clinton comme leur second candidat (c'est-à-dire pour la Vice-Présidence) et ceux d'une opinion différente pour John Adams. Dans la troisième élection (1796), on n'exigea des électeurs présidentiels aucun engagement, mais la bataille se fit sur le terrain des partis politiques : le jour du vote pour l'élection présidentielle elle-même, quelques suffrages s'éparpillèrent bien sur d'autres noms, mais, en réalité, il n'y avait devant le pays que deux candidats, John Adams et Thomas Jefferson ; il était entendu que les Electeurs du parti fédéraliste voteraient pour le premier, tandis que ceux du parti républicain (démocrate) (1) réserveraient leurs voix au second. La quatrième élection fut une véritable lutte de partis ; le mot d'ordre avait été donné d'avance dans chaque parti. Fédéralistes et Républicains eurent leurs candidats pour la présidence et la vice-présidence ; ils les présentèrent au pays, et autour de leurs

(1) Le parti qu'on appelait alors Républicain est désigné depuis soixante-dix ans environ sous le nom de Démocrate. Le parti qualifié aujourd'hui, de Républicain n'a pris naissance qu'en 1854.

noms la bataille fit rage. On ne songeait plus à laisser aux électeurs leur liberté et à respecter le secret de leur vote; on comprenait qu'un événement de cette importance ne devait et ne pouvait être décidé que par la nation seule. Depuis ce jour, on n'a jamais essayé de rendre à ce système de double élection son caractère véritable et primitif. En 1876, on émit l'idée, pour en finir avec les contestations auxquelles donnait lieu l'élection du Président, de s'en remettre au libre choix des Electeurs ; mais cette idée n'eut aucun succès. Depuis lors, on ne s'est plus occupé de la personnalité des Electeurs. Leur importance est, aujourd'hui, si minime que pour renseigner le votant sur la liste d'Electeurs patronnée par son parti, on met souvent en haut du bulletin de vote contenant leurs noms, le nom du candidat recommandé pour la présidence. Ainsi, l'indépendance des Electeurs n'existe plus. Il n'y a pas à la regretter ; s'il en avait été autrement, à en juger par ce qui est arrivé dans des cas à peu près analogues, les Electeurs seraient tombés si complètement sous le contrôle des factions politiques que leurs votes auraient été la simple manifestation de la volonté des chefs de parti. L'élection par le peuple est, quels que soient ses défauts, un système plus sain ; il permet au peuple de rejeter des candidats que pourraient recommander quelques politiciens sans vergogne.

Ce changement est, aujourd'hui, devenu complet et définitif, grâce à la méthode qui a prévalu dans le choix des Electeurs. La Constitution laisse chaque Etat libre d'adopter le mode de nomination des Electeurs qu'il juge le meilleur, et, à l'origine, plusieurs Etats confièrent cette mission à leurs législatures. Avec la diffusion des idées démocratiques, le système de nomination des Electeurs par le peuple, adopté dès le début par la Virginie, par la Pennsylvanie et par le Maryland, s'étendit peu à peu dans tous les Etats ; en 1832, un seul Etat, la Caroline du Sud conservait le mode de désignation par la

législature. Elle finit par l'abandonner en 1868, et, aujourd'hui, l'élection par le peuple constitue la règle générale, bien que chaque Etat ait le droit de revenir à l'ancienne méthode (1). Dans quelques Etats, les Electeurs furent pendant un certain temps choisis par districts, comme les membres de la Chambre des représentants. Mais le système du vote populaire unique dans toute l'étendue de l'Etat rencontra une faveur croissante, parce qu'il était tout à l'avantage du parti qui était temporairement le plus puissant dans l'Etat. En 1828, un seul Etat, le Maryland, continuait à demeurer fidèle au vote par district; il finit par adopter, en 1832, le système du *general ticket.* A partir de cette année, jusqu'en 1891, ce système fut en usage dans tous les Etats; à cette époque, le Michigan revint au système des districts, parce que le parti le plus fort dans sa législature trouvait là un moyen de s'assurer quelques districts, partant, quelques Electeurs de son opinion, tandis qu'il n'aurait pas eu la majorité avec l'autre système. (Ce fait se passait en 1892) (2). En résumé, la question de l'élection présidentielle se pose devant le peuple. Les partis désignent leurs candidats respectifs, ainsi que nous l'exposons plus loin (chapitres LXIX et LXX); une terrible campagne de discours et de harangues, d'articles de journaux, de promenades dans les rues, de processions aux flambeaux s'engage et se poursuit avec acharnement pendant quatre mois; la nomination des Electeurs présidentiels a lieu dans le commencement de novembre, le même jour dans

(1) Le Colorado fut admis dans l'Union en 1874. L'élection présidentielle devait avoir lieu au mois de novembre de la même année et il n'eut pas le temps de voter une loi donnant au peuple le droit de nommer des électeurs; il en laissa le choix à sa législature. Maintenant les Electeurs présidentiels sont élus par le peuple comme dans les autres Etats.

(2) Le Michigan a abrogé cette loi en 1893 et procède aujourd'hui à l'élection par « bulletin général ».

toute l'Union, et lorsque le résultat est connu, la bataille est terminée ; la réunion qui suivra et dans laquelle les Electeurs voteront dans leurs Etats respectifs n'est qu'une question de forme.

Jusqu'ici la nomination du Président par les Electeurs peut paraître simplement un moyen détourné de connaître le sentiment du peuple. C'est plus que cela, et cette pratique a plusieurs conséquences singulières qui n'avaient pas été prévues par les auteurs de la Constitution. Elle a, en réalité, donné à cette élection le caractère d'une élection par les Etats. Qu'arrive-t-il en effet avec le système du *general ticket?* C'est que, le plus souvent, lorsqu'une liste d'électeurs a triomphé dans un Etat, tout le poids de cet Etat est jeté dans le plateau de la balance en faveur du candidat de cette liste (1). Dans l'élection de 1884, New-York avait à nommer trente-six Electeurs. Chacun des partis présenta sa liste ou « bulletin » de trente-six Electeurs présidentiels pour l'Etat ; ils étaient astreints à voter pour le candidat du parti, M. Blaine ou M. Cleveland. La liste démocrate (celle où figuraient les trente-six électeurs de M. Cleveland) arriva en tête avec une majorité de 1 100 sur un nombre de votants supérieur à 1 100 000.

(1) D'habitude une liste, lorsqu'elle passe, passe entière ; il serait en effet insensé pour les partisans d'un candidat de voter pour quelques Electeurs seulement d'une liste et non pour tous, puisque la seule fonction de leurs Electeurs est de voter pour leur candidat. Toutefois, il est rare que les Electeurs d'une liste obtiennent tous également le même nombre de voix, et il arrive même quelquefois que, lorsque le scrutin est clos, un ou deux Electeurs du parti vaincu se trouvent élus. Dans la Californie, en 1880, un des six Electeurs qui figuraient sur la liste démocrate était, pour des raisons personnelles, très impopulaire ; il ne fut pas nommé, les cinq autres le furent. Semblable fait se produisit dans la Californie, dans l'Ohio et dans l'Orégon en 1892, où un Electeur appartenant à la liste qui fut battue fut élu ; et dans le Dakota du Nord on vit, spectacle surprenant, la désignation d'un Electeur de chacun des trois partis : Républicain, Démocrate et « Populaire ».

De cette façon, les trente-six suffrages dont disposait New-York se trouvèrent assurés à M. Cleveland et ce furent eux qui déterminèrent l'issue de la lutte dans l'Union ; près de 10 000 000 de votants y avaient pris part. Les centaines de mille suffrages qui furent donnés à New-York à la liste Blaine ou républicaine n'allèrent pas renforcer la majorité qu'elle avait obtenue dans d'autres Etats, mais furent totalement perdus. Aussi qu'arrive-t-il ? C'est que pour les élections présidentielles la bataille est très vive dans les Etats douteux, où les grands partis sont à peu près d'égale force, et languissante, au contraire, dans ceux où l'on peut déterminer à l'avance de quel côté ira la majorité. En effet, du moment qu'il importe peu qu'une minorité soit forte ou faible, à quoi bon faire des efforts pour l'augmenter, sachant qu'elle ne pourra jamais devenir majorité ? Autre résultat, un candidat peut très bien et a été, en fait (1), élu Président, tout en obtenant dans la nation une minorité de voix.

Puisque telle a été la destinée du système de 1787, à peine est-il besoin de faire remarquer que le Président idéal, l'homme grand et bon, au-dessus et en dehors des partis, qui devait être choisi par des électeurs justes et impartiaux, n'est pas non plus resté intact. L'idéal fut réalisé une fois, mais une fois seulement, dans la personne de George Washington. Son successeur à la présidence (John Adams) était l'un des chefs de l'un des grands partis

(1) C'est ce qui est arrivé en 1876, où M. Hayes obtint, de l'aveu même de ses partisans, 252 000 suffrages de moins que M. Tilden, et en 1888 où les voix qui allèrent à M. Harrison furent de 95 534 inférieures à celles de M. Cleveland. Un résultat étrange de ce système est que l'octroi du droit de suffrage aux nègres se soit tourné contre le parti républicain qui en était l'auteur. A la suite de l'augmentation du nombre des votants, les Etats du Sud eurent droit à 37 Electeurs présidentiels de plus, et dans les élections de 1880, 1884, 1888, 1892, tous ces nouveaux Electeurs ont appartenu au parti démocrate.

alors constitués. Le parti adverse, avec quelques interruptions, a duré jusqu'à notre époque. Jefferson, le successeur de John Adams, en était le chef, et son élection fut le point de départ de son triomphe. Presque tous les Présidents qui ont suivi ont été élus comme chefs de parti par un vote de parti, et se sont crus obligés de suivre la politique des hommes qui les ont portés au pouvoir (1). Ainsi au lieu d'avoir un Président Olympien, supérieur aux factions, l'Amérique a, malgré elle, reproduit le système anglais de gouvernement exécutif dans les mains d'une majorité de parti. Ce système, elle l'a même poussé plus loin, puisqu'en Angleterre le chef en titre de l'Etat, au nom duquel tous les actes administratifs sont passés, se tient dans sa dignité et dans son isolement en dehors des questions de parti. Les inconvénients du système américain sont manifestes ; en pratique, ils sont, cependant, moins considérables qu'on ne pourraît le croire : dans la responsabilité de sa haute situation, dans son titre de représentant de la Nation, le Président trouve à ses passions un frein et un modérateur, et, sauf en ce qui concerne la question de patronage, il a rarement agi comme instrument de parti, ou cherché à abuser de ses pouvoirs administratifs au détriment de ses adversaires politiques.

La Constitution n'assigne pas de limites à la rééligibilité du Président. Il peut être nommé de nouveau tous les quatre ans et atteindre, ainsi, le terme naturel de son existence. Toutefois, la tradition a supplanté la loi. Elu en 1789, Washington consentit à être reélu en 1792. Mais, à l'expiration de cette seconde période, il refusa formellement de se

(1) James Monroe fut élu Président en 1820, en quelque sorte à l'unanimité, mais la raison en était que l'un des deux partis avait été à ce moment écrasé, et ne présentait pas de candidat. J.-Q. Adams, le successeur de Monroe, n'est pas non plus, à proprement parler, un chef de parti. Après lui, tous les Présidents furent des hommes de parti.

représenter, donnant comme raison le danger que ferait courir aux institutions républicaines la présence constante de la même personne à la tête du gouvernement. Jefferson, Madison, Monroe et Jackson suivirent ce précédent, et ne cherchèrent pas, pas plus que leurs amis ne le firent pour eux, à être réélus au terme de leur mandat. Après eux, aucun Président ne fut reélu, à l'exception de Lincoln, jusqu'au général Grant. Grant fut Président de 1869 à 1873, et de 1873 à 1877 ; à cette époque, M. Hayes fut nommé. En 1880, une tentative fut faite pour rompre, en faveur de Grant, la tradition non écrite. Chaque parti, ainsi que nous l'exposerons plus longuement au cours de cet ouvrage, désigne ses candidats dans une réunion plénière de ses membres, qu'on appelle la Convention Nationale. Dans la Convention du parti républicain de 1880 un puissant groupe de délégués mit en avant le nom de Grant comme candidat du parti ; ils invoquaient, pour justifier l'honneur de cette troisième présidence, les services spéciaux qu'il avait rendus. S'il n'y avait pas eu, parmi les républicains eux-mêmes, une section personnellement hostile à Grant ou plutôt à ses partisans, peut-être la tentative eût-elle réussi, bien que très probablement la candidature Grant n'eût pas abouti le jour de l'élection présidentielle. Mais la section hostile trouva la prévention du peuple si forte contre l'idée d'une troisième présidence qu'elle parvint, en faisant appel à la tradition, à battre dans la Convention les partisans de Grant, et à obtenir la désignation de M. Garfield, dont le nom sortit victorieux à l'élection finale. Ce précédent est généralement considéré comme ayant fixé la tradition, parce que le général Grant, dont l'administration avait, cependant, été marquée par de graves fautes, était une figure exceptionnellement populaire. Il est peu probable que, pour bien des élections à venir, on se départisse, en faveur d'autres candidats, d'un principe qui a été affirmé contre lui.

La Constitution (Amendement XII, qui reproduit sur ce

point l'article XI, § 4 (originel) exige pour l'élection du Président « une majorité de tous les Electeurs nommés ». A supposer que cette majorité ne soit pas obtenue par un candidat, c'est-à-dire que les votes soient tellement disséminés entre les divers candidats que sur le nombre total des Electeurs (qui était en 1888 de 401, et qui est, maintenant, depuis l'*Acte de Répartition* de 1891 de 444) nul ne réunit la majorité absolue (c'est-à-dire, au moins 223 voix), le choix passe à la Chambre des Représentants, qui doit désigner comme Président l'un des trois candidats qui ont recueilli le plus de suffrages. Dans la Chambre des Représentants, le vote a lieu par Etats : la majorité de tous les Etats (actuellement 23 sur 44) est nécessaire pour l'élection. Comme tous les membres d'un Etat faisant partie de la Chambre n'ont qu'un vote collectif, il en résulte que, s'il y a entre eux partage égal, le vote de cet Etat est perdu. Ce cas se présente-t-il dans la moitié des Etats, ou les Etats éparpillent-t-ils leurs votes de façon à ne donner à aucun candidat une majorité absolue, il n'y a pas d'élection de Président et le Vice-Président devient Président.

L'élection du Président n'est venue à la Chambre des Représentants que deux fois. En 1800, subsistait encore la règle que le candidat qui obtenait le plus de voix était élu Président et celui qui arrivait après, Vice-Président : Jefferson et Aaron Burr recueillirent un égal nombre de suffrages. Les Electeurs partisans de Jefferson avaient eu l'intention de le nommer Président, mais comme ils avaient tous, aussi, voté pour Burr, aucun résultat n'était acquis. Après une longue lutte, la Chambre des Représentants, saisie de la question, élut Jefferson. Les esprits avaient atteint le paroxysme de l'excitation, et si Jefferson avait échoué grâce aux voix des Fédéralistes qui le haïssaient plus que Burr, ses partisans auraient, peut-être, pris les armes (1). En 1824, André Jackson réunit 99 suffrages

(1) Le résultat du vote dans deux Etats fut longtemps douteux :

d'Electeurs, et ses trois compétiteurs (J.-Q. Adams, Cranford et Clay) 162 entre eux. Le choix de la Chambre des Représentants se porta sur J.-Q. Adams ; treize Etats votèrent pour lui, contre sept pour Jackson et quatre pour Cranford (1). Avec ce système de nomination du Président, la volonté du peuple peut être encore plus faussée qu'avec la méthode de votation par les Electeurs présidentiels. Supposons, en effet, que les vingt-trois plus petits Etats votent, par l'intermédiaire de leurs représentants à la Chambre, pour le candidat A, et les vingt et un plus grands pour le candidat B, le candidat A sera nommé ; et, cependant, la population des Etats qui lui ont été favorables est bien inférieure à celle des autres.

Il paraît avoir été dans les intentions de la Constitution, bien que son texte ne soit pas clair, de laisser au président du Sénat (le Vice-Président des Etats-Unis) la mission de procéder au dépouillement du scrutin ; et dans les premiers temps, en effet, ce haut magistrat surveillait le comptage des bulletins et décidait du rejet ou de l'admission des votes douteux. Toutefois, le Congrès, invoquant son droit d'assister à l'opération, s'est attribué, aussi, celui de juger toutes les difficultés susceptibles de s'élever sur la validité des votes des électeurs ; ces difficultés, il les a toujours, il est à peine besoin de le dire, tranchées, en se laissant dominer par des considérations politiques. Il n'y

mais Hamilton, qui considérait Jefferson comme moins dangereux que Burr, réussit, enfin, par son influence, à décider les membres Fédéralistes à ne pas voter contre lui et à s'abstenir. Cette attitude, empreinte d'un réel patriotisme puisque Jefferson était un de ses ennemis acharnés, lui coûta la vie : il périt de la main de Burr.

(1) Clay, qui fut toujours malheureux dans ses visées à la présidence, était arrivé quatrième dans cette élection, et sa candidature ne pouvait pour cette raison être examinée par la Chambre des Représentants. Jackson avait obtenu, au moment de la nomination des Electeurs, la majorité dans tous les Etats où les Electeurs étaient choisis par le peuple.

aurait pas grand inconvénient à cette procédure, si le Congrès prenait toujours une décision ; mais il arrive souvent qu'un parti ayant la majorité au Sénat, un autre à la Chambre, et les deux Assemblées votant séparément et d'une façon différente, on aboutisse à une impasse. Je laisserai de côté les controverses minutieuses et souvent ennuyeuses qui ont surgi en ces matières. Il est, cependant, un cas qui mérite de nous arrêter, parce qu'il est la démonstration éclatante des vices inhérents au système électoral actuel.

En 1876, M. Hayes était le candidat républicain à la présidence, M. Tilden celui du parti démocrate. Le premier triompha dans dix-sept Etats représentés par 163 Electeurs, et le second dans dix-sept Etats également avec un chiffre d'Electeurs de 184 (le nombre total d'Electeurs étant de 369, 184 était la moitié moins un de ce nombre). Il restait quatre Etats pour arriver au total de trente-huit ; dans chacun d'eux, les deux listes, se basant sur des raisons trop compliquées pour être exposées ici, se prétendaient régulièrement élues (1). Le nombre des Electeurs de ces quatre Etats était de vingt-deux, de telle sorte que s'il venait à être démontré que dans l'un d'eux la liste démocrate avait été régulièrement élue, les démocrates auraient été assurés de la majorité ; les Electeurs républicains, au contraire, même si leurs collègues avaient été choisis dans tous les Etats, ne pouvaient espérer qu'une majorité d'une voix seulement. Dans ces circonstances, la seule chose à faire par les chefs du parti républicain, en

(1) Dans l'Orégon, la question portait sur le point de savoir si la nomination de l'un des Electeurs ne devait pas être annulée, parce qu'il était directeur de poste. Dans la Floride, c'étaient des accusations de fraude ; dans la Caroline du Sud des tentatives d'intimidation ; dans la Louisiane il existait deux gouvernements rivaux, et chacun invoquait le droit de proclamer le résultat des élections. Il n'est pas douteux que, dans plusieurs Etats du Sud, on n'eût commis de nombreuses fraudes et quelques actes de violence.

politiciens avisés, était de réclamer pour eux tous les Etats douteux. C'est ce qu'ils s'empressèrent de faire, tant il est vrai que la loyauté de parti est la vertu qui subsiste le plus longtemps chez les politiciens! Les démocrates agirent de même.

Sur ces entrefaites, les Electeurs se réunirent et votèrent dans leurs Etats respectifs. Dans les quatre Etats contestés, les deux listes d'Electeurs se réunirent aussi, votèrent et envoyèrent à Washington, chacun de leur côté, leurs résultats. Le sort de l'élection présidentielle dépendait évidemment de la façon dont serait tranchée la question de validité des élections de l'une ou de l'autre liste. Dans toute l'Union, les esprits étaient exaltés au plus haut degré; tout espoir d'un accord pacifique devait être écarté, car la Constitution ne paraissait pas fournir les moyens de résoudre les difficultés de droit qui se posaient. Le Congrès, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, s'était, dans quelques circonstances, érigé en tribunal, mais les républicains avaient la majorité au Sénat et les démocrates dans la Chambre des Représentants, et il était évident que la première de ces Assemblées validerait les élections républicaines, la seconde les élections démocrates. A force de négociations entre les chefs de parti on arriva à l'échappatoire suivante. On vota une loi instituant une Commission électorale de cinq sénateurs, cinq membres de la Chambre des Représentants et cinq juges de la Cour Suprême avec mission de prononcer sur toutes les difficultés concernant l'admissibilité des Electeurs lorsque les Etats auraient envoyé double résultat (1). La question importante devenait

(1) Le droit avait été réservé au Congrès d'annuler, par un vote des deux Chambres, les décisions de la Commission, mais comme les deux Chambres étaient toujours d'avis différent, les démocrates de la Chambre des Représentants votant d'une manière constante contre les décisions de la Commission et les républicains du Sénat les appuyant, cette restriction ne changeait pas les choses.

alors la composition de la Commission électorale, corps qui ne ressemblait à aucun de ceux qui avaient été créés jusqu'à ce jour. Le Sénat nomma trois républicains et deux démocrates, la Chambre des Représentants trois démocrates et deux républicains. Jusque-là la balance était égale. La loi avait désigné les quatre juges qui devaient siéger, deux républicains et deux démocrates, et avait laissé à ces quatre juges le choix d'un cinquième qui devait constituer l'appoint, et, en jetant son vote dans un des plateaux, faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre. Ce choix se porta sur un juge républicain : il décida du résultat, car chaque vote des membres de la Commission fut un vote de parti et rien de plus (1). Presque tous les membres de la Commission étaient des jurisconsultes ; tous avaient prêté le serment d'être impartiaux. Les questions de droit soulevées étaient si difficiles, ou tout au moins si nouvelles, qu'un jurisconsulte à l'esprit droit et un honnête homme pouvaient très bien entrer soit dans les vues des républicains, soit dans celles des démocrates. Toutefois, il n'est pas sans intérêt de constater que le jugement de droit émanant de chaque membre de la Commission concordait avec ses préférences politiques (2). Tous les points litigieux furent, par un vote de huit contre sept, décidés dans les quatre Etats contestés en faveur de la liste des Electeurs républicains : en conséquence, M. Hayes fut déclaré régulièrement élu par une majorité de 185 voix contre 184. Cette décision pouvait être conforme aux principes du

(1) La Commission décida à l'unanimité que la liste des Electeurs démocrates de la Caroline du Sud n'avait pas été élue, mais quand il s'agit de décider de la validité de la nomination des Electeurs républicains de cet Etat elle se retrouva huit contre sept.

(2) Le même fait a été observé dans des Comités de la Chambre anglaise des Communes, nommés pour trancher des questions strictement légales et pour rester dans le domaine purement juridique.

droit — c'est une question encore controversée pour les jurisconsultes — et il y avait eu, d'ailleurs, des deux côtés tant de pression et de fraudes en Floride, dans la Louisiane et dans la Caroline du Sud, qu'il était impossible de savoir où était le bon droit. M. Tilden mérite des éloges pour avoir engagé ses amis à adhérer à un compromis plutôt à son désavantage, et à accepter paisiblement, bien qu'ils ne l'aient pas fait sans s'être plaints hautement et pendant longtemps, une décision qui réduisait à néant leurs espérances. Si je me suis étendu sur cet incident, c'est qu'il met en lumière un grave danger dont est menacée la Présidence. L'enjeu est si recherché que la tentation à la fraude est très grande, et comme dans la nomination des Electeurs par le peuple les paquets de bulletins sont reçus par des fonctionnaires des Etats et dépouillés par eux, il n'est pas très difficile à une faction sans scrupule de commettre des fraudes. En 1887, le Congrès, qui, à diverses reprises avait été saisi de la question par plusieurs Présidents, prit des mesures pour prévenir le retour de ces faits. Il vota une loi donnant à des tribunaux nommés à cet effet dans chaque Etat et par chaque Etat le droit de vérifier les pouvoirs des Electeurs présidentiels; il décida, en outre, que dans le cas où ces tribunaux n'auraient pas été institués dans un Etat, les deux Chambres du Congrès se prononceraient (lorsqu'un double résultat leur aurait été transmis) sur la légalité des votes. Dans l'hypothèse de désaccord des deux Chambres le vote de l'Etat est perdu. Avec ce système, il n'est pas impossible, cela va de soi, que le tribunal de l'Etat juge contre sa conscience; mais, et c'est là le principal, on s'assure d'une décision. Mieux vaut encore l'injustice que l'incertitude.

Le Président ne peut être changé pendant la durée de ses fonctions que par l'effet de l' « impeachment » ou mise en accusation. La procédure de la mise en accusation était bien connue sur les deux bords de l'Atlantique, en 1787, époque à laquelle le fameux procès de Warren Hastings était encore

pendant à Westminster. La mise en accusation qui avait joué un rôle important dans le développement des libertés anglaises était considérée alors par les Américains comme un des éléments principaux de leur nouvelle Constitution : elle permettait au Congrès de déposer un Président assez ambitieux pour ne pas hésiter devant la trahison, et était, en même temps, un moyen, par la crainte qu'elle lui inspirait, de le détourner du mal. Conformément à la tradition des Etats (1), c'est par la Chambre des Représentants que le Président est mis en accusation, et c'est par le Sénat, siégeant comme Cour de Justice, et ayant comme président le chef de la Cour Suprême, le plus haut fonctionnaire de l'ordre judiciaire dans le pays, qu'il est jugé. Une majorité des deux tiers est nécessaire pour le convaincre de trahison ; ce jugement n'a, d'ailleurs, d'autre effet que de le destituer de ses fonctions et de le rendre incapable de les exercer à l'avenir ; il reste « passible d'accusation, de poursuite, de jugement et de châtiment en conformité des lois » (Constitution, Art. I § 3, Art. II, § 4). Les faits qui entraînent la mise en accusation sont : « la trahison, la corruption, ou autres crimes importants et la *mauvaise conduite* », d'après certains, cette dernière expression s'appliquerait seulement aux délits non qualifiés ; d'autres lui donnent un sens plus étendu et y comprennent tous les actes faits par le Président en violation de ses devoirs officiels et contre les intérêts de la nation ; plusieurs actes de cette nature avaient, d'ailleurs, constitué souvent en Angleterre, au XVII[e] siècle, des motifs de mise en accusation. Jusqu'à ce jour, Andrew Johnson est le seul Président qui ait été mis en accusation. Son attitude inconsidérée et entêtée faisait désirer son changement, mais comme il était dou-

(1) La mise en accusation n'a pas été empruntée directement à la tradition anglaise, mais plutôt aux Constitutions de Virginie (1776) et de Massachussets (1780), qui avaient, suivant en cela, certainement, l'exemple de l'Angleterre, imaginé ce remède contre les fonctionnaires coupables.

teux que parmi les délits qu'on lui reprochait un seul pût justifier une condamnation, plusieurs sénateurs, bien que ses adversaires (1) politiques, votèrent l'acquittement. Une majorité des deux tiers ne fut réunie sur aucun des chefs d'accusation (les chiffres étant trente-cinq pour la condamnation, dix-neuf pour l'acquittement), et il fut absous.

Dans le cas de destitution d'un Président à la suite d'un impeachment, de mort, de démission, ou d'incapacité à remplir ses fonctions, le Vice-Président prend sa place. Le Vice-Président est choisi en même temps, par les mêmes électeurs, et de la même manière que le Président. Ses seules fonctions sont de présider le Sénat et de succéder au Président. S'il se trouvait n'y avoir ni Président, ni Vice-Président, il avait été décidé, non par la Constitution mais par une loi postérieure, que la présidence reviendrait au membre exerçant, à ce moment, les fonctions de président du Sénat, et, à son défaut, au président de la Chambre des Représentants. Ce système avait un inconvénient qui se présente naturellement à l'esprit : il pouvait amener l'arrivée au pouvoir du parti opposé à celui du Président récemment décédé. Pour obvier à cet inconvénient, il a été voté en 1886 un act portant qu'à la mort du Président (ou bien à celle du Vice-Président succédant au Président), la présidence serait dévolue au Secrétaire d'Etat, et après lui à d'autres hauts fonctionnaires du gouvernement dans l'ordre de leur rang. Quatre Présidents (Harrison, Taylor, Lincoln, Garfield) sont morts en fonctions et ont eu pour successeurs des Vice-Présidents : dans la première et dans la troisième de ces circonstances, les Vice-Présidents qui ont été nommés dans ces conditions aux fonctions de Président, ont pris le

(1) Ils peuvent avoir hésité devant l'opportunité d'un changement à ce moment, ou bien leurs préventions politiques contre lui cédèrent-elles devant le doute qui planait sur l'accusation quasi-criminelle dont il était l'objet.

contre-pied de la politique de leur prédécesseur et sont entrés en lutte avec le parti qui les a élus ; jusqu'à ce jour pareil désaccord ne s'est pas produit entre un Président et son parti. En pratique, l'élection du Vice-Président est un fait auquel on n'attache pas une très grande importance. La Convention, qui désigne les candidats du parti, choisit le plus souvent comme candidat à ce poste un homme au second plan ; elle voit là, tantôt un moyen de consoler un candidat malheureux à la présidence, ou un ami de ce candidat malheureux de façon à amadouer son groupe, tantôt une occasion de flatter un ancien chef de parti personnellement populaire. C'est parce qu'il a un candidat à la présidence, que le parti a un candidat à la vice-présidence. Aussi il peut très bien arriver que dans le cas de mort du Président, la magistrature suprême de l'Etat passe à un homme d'importance secondaire.

CHAPITRE VI

POUVOIRS ET DEVOIRS DU PRÉSIDENT

Les pouvoirs et les devoirs du Président comme chef du pouvoir exécutif Fédéral sont les suivants :

Le commandement de l'armée et de la marine Fédérales ainsi que de la milice des différents Etats lorsqu'elle est appelée au service des Etats-Unis.

Le droit :

De conclure des traités, mais sur et avec l'avis et le consentement du Sénat. Ce consentement pour être valable doit avoir été donné par les deux tiers des sénateurs présents.

De nommer les ambassadeurs et les consuls, les juges de la Cour suprême et tous autres hauts fonctionnaires Fédéraux après avis et avec le consentement du Sénat.

De gracier les personnes qui ont commis des délits contre les Etats-Unis, sauf au cas d'« impeachment ».

De convoquer les deux Chambres dans les circonstances extraordinaires.

De s'opposer (c'est-à-dire de renvoyer pour nouvel examen) aux Bills ou résolutions votés par le Congrès ; le Congrès a le droit de maintenir son vote après nouvel examen, mais il faut pour cela que ce vote réunisse dans chaque Chambre une majorité des deux tiers.

Le devoir :

De mettre le Congrès au courant de la situation de l'Union et de lui proposer telles mesures qu'elle comporte.

De commissionner tous les fonctionnaires des Etats-Unis.
De recevoir les ambassadeurs étrangers.
De veiller à l'exécution fidèle des lois.

Les attributions du Président se divisent en quatre classes et concernent :

Les affaires étrangères ;
L'administration du pays ;
La législation ;
Les pouvoirs de nomination.

La direction de la politique étrangère serait pour le Président une fonction de la plus haute importance, si l'Amérique, l'heureuse Amérique ne se tenait dans un monde à part, à l'abri des agressions des puissances européennes, et plus forte que les autres Républiques du Nouveau Continent, sans avoir, du moins à l'heure actuelle, de raisons pour les attaquer. Néanmoins, le Président ne dispose pas en cette matière d'un pouvoir absolu. Il ne peut pas déclarer la guerre ; c'est l'affaire du Congrès, mais il n'est pas douteux qu'il ne puisse, comme le Président Polk l'a fait en 1845-46, amener les choses à un tel point qu'il devienne impossible au Congrès de reculer devant la déclaration de guerre. La majorité des deux tiers du Sénat est nécessaire à l'approbation des traités, et, pour s'assurer ce concours, il est indispensable pour le pouvoir Exécutif d'être en communication pour ainsi dire constante avec le Comité des affaires étrangères de cette Assemblée. La Chambre des Représentants n'a pas le droit d'intervenir en ces matières ; pourtant, elle vote souvent des résolutions conseillant une certaine ligne politique ou blâmant celle qui est suivie ; quelquefois, aussi, elle invite le Sénat à appuyer ses manifestations d'opinion et à leur donner ainsi plus de poids. Le Président n'est pas lié par ces résolutions, et plus d'une fois il s'est refusé à en tenir compte. Toutefois, comme

certains traités, particulièrement les traités de commerce, ne peuvent venir à effet qu'à l'aide de dispositions législatives, et qu'aucune guerre ne peut être commencée sans le vote de crédits, la Chambre des Représentants trouve là un moyen indirect d'exercer sur les décisions du Président une réelle influence. Les attributions présidentielles en cette matière soulèvent des questions délicates dont quelques-unes n'ont pas encore reçu de solution; elles ont été laissées dans le vague par la Constitution, peut-être parce qu'il ne pouvait en être autrement. Dans tous les pays libres, la délimitation des domaines respectifs des pouvoirs législatif et exécutif, en ce qui concerne la politique extérieure, est très difficile; la raison en est que tandis que la publicité et le contrôle du Parlement sont nécessaires pour assurer la protection du peuple, la promptitude et la discrétion sont les conditions essentielles des succès diplomatiques. Pratiquement, cependant, du moins pour les affaires courantes, le Président est indépendant de la Chambre des Représentants. Quant au Sénat, il peut bien empêcher le Président de ne rien conclure, mais il ne peut pas le forcer à agir. Ce magistrat suprême ou plutôt son secrétaire d'Etat, car le Président a rarement le temps de prêter à la politique étrangère une attention soutenue et constante, dispose d'une initiative qui échappe à tout contrôle et lui permet de bouleverser le pays en dehors ou d'exciter ses passions au dedans.

En temps de paix, les pouvoirs du Président sur l'administration intérieure du pays ne sont pas considérables. La part la plus importante dans les domaines législatif et administratif appartient aux gouvernements d'Etats, et l'administration Fédérale est réglementée par des dispositions spéciales qui ne laissent que peu de prise au pouvoir exécutif. En temps de guerre, surtout lorsqu'il s'agit d'une guerre civile, il n'en est pas de même et l'autorité du Président grandit alors rapidement. Grâce à son titre de commandant en chef de l'armée de terre et de mer, au devoir qui lui incombe

« d'assurer l'exécution fidèle des lois », il réunit dans ses mains tous les pouvoirs que les circonstances comportent. Le point de savoir jusqu'où s'étendent en droit ses pouvoirs lorsqu'ils ne s'appuient pas sur des décisions du pouvoir législatif est très discuté. Il n'est pas possible d'invoquer le précédent du Président Lincoln pendant la première partie de la Guerre de Sécession, puisque tous les actes accomplis par lui à cette époque, y compris sa proclamation prononçant la suspension de l'Habeas Corpus ont été plus tard légalisés par le Congrès, mais ce qui est certain, c'est que le Congrès peut faire du Président ce qu'il fit de Lincoln, presque un dictateur. A nulle époque, la puissance de la raison de guerre n'apparut avec plus de force qu'en 1862 et 1863, lorsqu'on vit le Président Lincoln, sans autorisation préalable des Chambres législatives, proclamer l'émancipation de tous les esclaves dans les Etats révoltés, bien qu'au point de vue légal ces Etats fussent censés continuer à faire partie de l'Union (1).

Il appartient au pouvoir exécutif aussi bien qu'au Congrès d'exécuter les dispositions de la Constitution garantissant à chaque Etat la forme républicaine du gouvernement : et un Etat peut, sur la demande de sa législature ou de son pouvoir exécutif, lorsqu'il est impossible de convoquer la Chambre, obtenir la protection de l'Union en cas de dissensions intestines. Dans certaines circonstances, comme dans la Louisiane, en 1873, où deux partis se disputaient, les armes à la main, le gouvernement de l'Etat, ou lorsqu'une insurrection éclate, comme dans le Rhode-Island en 1840-42, ce droit d'intervention acquiert une importance considérable puisqu'il permet au Président (c'est généralement à lui qu'incombe ce devoir) de pro-

(1) Il était formellement déclaré que la proclamation ne s'appliquait ni aux Etats non séparatistes, ni aux territoires des Etats séparatistes qui avaient été reconquis par les armées du Nord. L'esclavage fut définitivement aboli en droit dans toute l'Union par le treizième amendement constitutionnel de 1865.

clamer le gouvernement de son choix (1). Heureusement ce cas ne s'est présenté que très rarement.

Le Président a le droit de communiquer avec la nation au moyen d'adresses ou de proclamations : cette prérogative ne lui est pas conférée expressément par la Constitution, mais elle découle de ses fonctions. Les occasions pour lui d'en user ont été peu fréquentes. Il est admis qu'un Président, à son avénement, doit faire paraître un Message dans lequel il expose ses opinions sur les questions à l'ordre du jour. Washington adressa, aussi, au moment où il quitta le pouvoir, une proclamation d'adieu ; son exemple fut suivi par Jackson, mais l'imitation que fit ce dernier de ce célèbre document fut regardée comme un acte de vanité et universellement blâmée. On considère comme de mauvais goût pour un Président de prononcer des harangues, et Andrew Johnson s'est fait le plus grand tort en tombant dans ce travers. En revanche, le Président conserve tous les droits

(1) Dans le cas de la Louisiane on employa les troupes fédérales ; dans le cas du Rhode-Island, le Président autorisa l'emploi de la milice de Massachussets et de Connecticut, mais les troupes du Rhode-Island furent suffisantes pour réprimer la rébellion ; l'instigateur de cette révolte fut convaincu de haute trahison envers l'Etat et emprisonné. Voyez sur ce droit du Président d'assurer l'ordre et le maintien du gouvernement républicain dans les Etats le cas de *Luther* contre *Borden* (7 How 42) et le savant article du Juge T. M. Cooley dans la *Revue internationale* de janvier 1875. Voici ce que dit l'auteur de cet article. « Le devoir de garantir aux Etats la forme républicaine du gouvernement et de les protéger contre les violences, les dissensions intestines, est un de ceux qui sont imposés aux Etats-Unis. Cela veut dire que l'accomplissement de ce devoir n'incombe pas exclusivement au pouvoir législatif, mais aussi aux autres pouvoirs, ou, tout au moins que plus d'un pouvoir doit ou peut en être chargé. » Jusqu'à ce jour, c'est le Congrès qui a assumé la responsabilité de la garantie de la forme républicaine, tandis que c'est au Président que les Etats se sont adressés pour demander protection contre les troubles intérieurs. Selon la nature du cas, le pouvoir judiciaire peut avoir à s'occuper un peu ou pas du tout des questions qui se posent sur cet article de la Constitution.

qui appartiennent au commun des citoyens y compris celui de voter aux élections Fédérales, ainsi qu'aux élections d'Etat dans son Etat d'origine. Et il a même, quelquefois, pris une part active, bien que discrète, aux réunions de son parti.

En ce qui concerne la législation, la situation du Président revêt un caractère particulier. Le Roi d'Angleterre fait partie intégrante de la législature ; en théorie, le Parlement est son Grand Conseil qu'il convoque et qu'il préside ; par lui il est mis au courant des désirs du peuple et avec lui il discute les moyens d'y donner satisfaction (1). C'est comme membre de la législature qu'il approuve les « bills » qui lui sont présentés. Quant à l'expression « veto » elle éveille dans l'esprit l'idée d'une autorité supérieure chargée de sanctionner ou de rejeter les lois, mais ne désigne pas, heureusement, le droit du Roi d'arrêter les décisions prises par un Conseil qu'il est censé présider, bien que maintenant il n'assiste plus qu'à l'ouverture et à la clôture des sessions. En Amérique, le Président n'est membre d'aucune des Chambres du Congrès. Autorité distincte, il a été, dans un but de protection contre le pouvoir législatif, associé par le peuple à l'œuvre législative et armé du droit spécial, lorsqu'il désapprouve une loi, d'en retarder la mise en vigueur (2). Autre différence : le Roi d'Angleterre peut prendre l'initiative de

(1) La division actuelle du Parlement en deux Chambres, délibérant chacune à part sous la présidence d'un président spécial (dans une des Chambres le président est nommé par le Roi qu'il représente, dans l'autre il est choisi par ses collègues, mais son élection est soumise à la ratification du Roi) ne détruit nullement, il est à peine besoin de le faire remarquer, la théorie d'après laquelle le Roi, les « Lords » et les « Commons » constituent le Conseil commun de la Nation.

(2) L'expression « veto » ne fut pas employée à la Convention de 1787 ; le droit du Président était désigné par le mot « refus qualifié ».

la proposition des lois. Sous l'ancienne Constitution, et cela dura jusqu'au milieu du XVe siècle, les lois étaient faites par lui, mais « après l'avis et le consentement des Lords spirituels et temporels et des Communes (1) ». Aujourd'hui, en fait, presque toutes les mesures importantes sont proposées au Parlement par ses ministres qui sont supposés agir d'après ses instructions. En Amérique, le Président ne peut pas présenter de bills soit directement, soit par l'intermédiaire de ses ministres parce qu'ils n'ont pas place au Congrès (2). Tout ce que la Constitution lui permet dans cet ordre d'idées est de mettre le Congrès au courant de la situation de la Nation, et de lui proposer les mesures que son expérience de l'administration lui fait considérer comme nécessaires. Ce dernier devoir, il l'accomplit au moyen de Messages à l'adresse du

(1) Au XIVe siècle, les lois anglaises portent la mention qu'elles sont faites par le Roi « par conseil et par assentiment » des Lords et de la bourgeoisie. Les mots « par autorité » des Lords et des Communes apparaissent pour la première fois la onzième année du règne de Henri VI (1433). Depuis la première année du règne de Henri VII (1485) la formule employée est, en substance, la même que de nos jours : « Ainsi décidé par sa très Majesté la Reine, sur et avec l'avis et le consentement des Lords Spirituels et Temporels et des Communes et par l'autorité d'icelles. »

(2) Toutefois le *Congressional Globe* (n° du 14 juille 1862) rapporte que « le président (pro tempore) du Sénat lut le message suivant de la part du Président des Etats-Unis : « Citoyens du Sénat et de la Chambre des Représentants : Ci-joint un projet de Bill destiné à fixer le principe d'une indemnité à accorder aux Etats qui auront aboli l'esclavage dans l'étendue de leur territoire. Je recommande expressément et instamment le vote de ce Bill tel qu'il est rédigé — Abraham Lincoln ». — Là-dessus une seconde lecture du Bill fut faite, et un débat s'éleva sur le point de savoir si le Président avait le droit de présenter des documents de cette nature. Dans la Chambre des Représentants, le Message en entier fut renvoyé à l'examen du Comité spécial d'Emancipation. C'est là, semble t-il, le seul cas où un Président ait présenté un projet de Bill.

Congrès. Le plus important est celui qu'il envoie au début de chaque session.

George Washington avait l'habitude de prononcer ses adresses au Parlement, comme font les Rois d'Angleterre ; il se rendait au Congrès pour ouvrir la session dans une calèche attelée de six chevaux avec un cérémonial rappelant un peu celui des monarques anglais. Jefferson, lorsque vint son tour en 1801, soit par simplicité républicaine, comme il le prétendait, soit parce qu'il manquait, disait la critique, de qualités oratoires, introduisit la coutume, qui a été suivie jusqu'à nos jours, d'envoyer des communications écrites. Le plus souvent, le Message examine les questions à l'ordre du jour et indique les remèdes législatifs qu'il paraît nécessaire d'apporter aux maux dont souffre le pays. Mais comme le Président ne présente pas de bill, et, qu'à supposer qu'il le fît, il ne trouverait aucun ministre pour les développer et les soutenir, puisqu'ils ne font pas partie des Chambres, le Message est un coup de fusil en l'air sans résultat pratique. C'est plutôt un manifeste, une déclaration d'opinion et de politique qu'un projet législatif. Le Congrès reste indifférent, ses membres vont leur chemin et proposent de leur côté des bills.

Autrement important est le rôle du Président dans la dernière phrase de la confection des lois ; là, il a des moyens d'imposer sa volonté. Chaque fois qu'un bill lui est présenté, il est libre de le signer et, ce faisant, il lui donne le caractère d'une loi, mais il peut aussi ne pas l'approuver ; dans ce cas, il en fait retour dans les dix jours à la Chambre d'où il émane en faisant connaître les motifs de son refus. Si les deux Chambres reprennent de nouveau le bill et le votent avec une majorité des deux tiers dans chaque Chambre, il devient aussitôt loi sans que la signature du Président soit nécessaire (1). Lorsque le bill ne réunit pas cette majorité, il tombe.

(1) Si le Congrès s'ajourne dans les dix jours qui sont accordés au Président pour faire le renvoi du Bill, le Bill tombe. Le fait par

L'usage arbitraire qu'avaient fait George III et ses gouverneurs de colonies du droit de refuser les bills passés par les Assemblées législatives coloniales avait été l'une des causes principales de la Révolution de 1776. Il faut louer les Américains d'avoir inscrit dans la Constitution de 1789 une disposition en apparence anti-démocratique (cette disposition existait, cependant dans la constitution de Massachussets de 1780) (1) Elle a produit d'excellents résultats. La plupart des Présidents en ont fait un usage modéré, et seulement après avoir reconnu qu'il existait des raisons sérieuses pour temporiser ou compris qu'ils auraient l'appui du pays contre la majorité du Congrès. Les Présidents tracassiers ou opiniâtres ont été le plus souvent battus, et les Chambres ont obtenu gain de cause en donnant à leurs bills la majorité réglementaire des deux tiers. Washington fit « retour », c'est-à-dire opposa son veto, à deux bills seulement. Ses successeurs jusqu'en 1830 en arrêtèrent sept. Jackson fut plus audacieux dans l'emploi de ce droit, et ses adversaires ne manquèrent pas de critiquer son attitude comme contraire à la Constitution. Toutefois, jusqu'à la nomination du président Cleveland, en 1885, le nombre total des vetos ne dépassait pas 132 en 96 ans, y compris ce qu'on appelle les vetos de poche (2). M. Cleve-

le Président de retenir le Bill dans ces circonstances jusqu'à la fin d'une session est appelé dans le langage trivial « un veto de poche ».

(1) La constitution de l'Etat de New-York de 1877 donnait un veto au gouverneur et aux juges de la Cour suprême agissant de concert.

(2) Sur ces 132 (quelques uns-comptent seulement 128), 21 émanaient de Johnson et 43 de Grant ; John Adams, Jefferson, J.-Q. Adams, Van Buren, Taylor et Fillemore n'opposèrent dans aucune circonstance leur veto. (W.-H. Harrison et Garfield moururent trop tôt pour avoir eu l'occasion de s'en servir). Parmi les vetos les plus importants, on peut citer ceux opposés par Johnson à plusieurs Bills de *Reconstruction* (ils passèrent, d'ailleurs, de nouveau avec la majorité réglementaire des deux tiers), celui relatif à la circulation du papier-monnaie qu'on a appelé *l'Inflation Bill* opposé par Grant, et celui du « *Dependent Pension Bill* »

land opposa son veto à 301 bills, la plupart concernant des pensions en faveur de personnes ayant servi dans les armées du Nord pendant la Guerre de Sécession (1). Bien que presque tous eussent été adoptés sans opposition, deux seulement repassèrent après le veto. Le seul Président qui ait agi sans prudence dans l'usage de son droit de veto a été Andrew Johnson. Dans le cours de sa lutte avec le Congrès qui dura trois ans, il fit retour des principaux bills relatifs à la politique de « Reconstruction », mais il se heurta dans les deux Chambres à une forte majorité et les bills furent promptement, malgré son veto, votés de nouveau.

Au lieu d'exciter le mécontentement du peuple en résistant aux décisions de ses représentants, un Président conquiert le plus souvent de la popularité en faisant de son droit de veto un usage courageux. Cette attitude dénote chez lui de la fermeté et montre qu'il a une ligne de conduite et qu'il n'hésite pas à l'appliquer. La nation a souvent de bonnes raisons de se défier du Congrès, qu'elle sait capable d'obéir aux plus mauvaises influences privées ou de se laisser entraîner par les bruyantes factions du dehors ; elle est portée à considérer l'homme de son choix comme le gardien du Congrès, et approuve l'extension que la pratique a donnée à son droit de veto. Le « *refus qualifié* » du président fut proposé par la Convention de 1787 dans le but de protéger la Constitution et en particulier le pouvoir exécutif contre les empiètements du Congrès. Le

opposé par Cleveland. Jusqu'en 1845, aucun Bill ne passa après un veto. Les Présidents ont quelquefois (Lincoln l'a fait plus d'une fois) présenté des objections en signant les Bills, et le Congrès en a tenu compte en votant des dispositions supplémentaires.

(1) Sur ces 433 Bills frappés de veto, 29 seulement repassèrent, 15 de ceux-ci sous la présidence de Johnson. Les chiffres diffèrent suivant les auteurs. J'ai adopté les chiffres de M. E. Mason dans son article si clair et si intéressant de l'*Harvard Historical Monographs*, Boston, 1891.

Président a été amené à s'en servir chaque fois que le besoin s'est fait sentir pour combattre les mesures qu'il juge dangereuses, soit dans leur principe, soit dans leurs résultats probables.

Le succès de l'institution du veto paraît s'expliquer par deux raisons. La première est que le Président, étant un magistrat électif et non héréditaire, est responsable devant le peuple dont il supporte le poids. Il est, à ses yeux, un organe destiné à corriger la précipitation et le manque de réflexion de ses représentants que les auteurs de la Constitution estimaient les plus redoutables de leurs défauts, mais il a surtout la mission de réfréner leur tendance, dont l'expérience a révélé le péril, à céder aux injonctions de quelques groupes d'électeurs ou à leurs convoitises personnelles. La seconde raison est que le veto ne produit d'effet qu'à la condition pour le Président de réunir dans chacune des Chambres du Congrès une minorité de plus d'un tiers ; il trouve, dans une minorité de cette importance partageant sa responsabilité, un encouragement à résister aux menaces de la majorité, tandis que s'il n'a pas d'appui solide dans l'opinion publique, son opposition sera aisément annihilée. Ce système est préférable à d'autres qui ont été tentés, tel que celui de la Constitution française de 1791 (1) dans lequel, pour triompher du veto du Roi, il était nécessaire de voter pendant trois années consécutives le même projet de loi ; il donne, en effet, au pouvoir exécutif le droit simplement de retarder l'adoption d'une mesure urgente peut être, ou désirée par la grande majorité des membres des Assemblées législatives. Dans son fonctionnement, le droit de veto du Président constitue un très intéressant exemple de la tendance des constitutions non écrites ou flexibles à s'écarter de la

(1) En France la majorité se voyait dans l'impossibilité d'obtenir gain de cause à moins d'attendre trois ans : elle n'en était que mieux disposée à renverser la Constitution.

lettre de la loi, et de celle des constitutions écrites ou rigides, à la respecter religieusement. A cet égard, la théorie légale stricte des droits du chef de l'Etat est exactement identique en Angleterre et en Amérique. Mais, tandis qu'il est aujourd'hui, admis par tout le monde que le devoir du Roi d'Angleterre est d'approuver tous les bills votés par les deux Chambres du Parlement, nonobstant ses sentiments personnels qui peuvent le pousser à les blâmer (1), il n'en est pas moins reconnu comme du devoir d'un Président américain d'examiner avec conscience et indépendance tous les bills qui lui sont soumis, sans penser à s'abriter derrière les Représentants du peuple ou à leur sacrifier son opinion personnelle (2).

(1) La reine Elisabeth, en 1597, donna son assentiment à quarante-trois Bills sur quarante-huit qui avaient été votés dans la session; Guillaume III refusa son approbation à cinq Bills. Le droit de veto fut appliqué pour la dernière fois en Angleterre en 1707 par la reine Anne, à l'occasion d'un Bill relatif à la milice écossaise. M. Todd (*Du gouvernement parlementaire dans les colonies anglaises*, II, p. 319) rapporte qu'en 1858 les promoteurs d'un Bill privé sur un chemin de fer furent invités à apporter certaines modifications à leur projet, faute de quoi le pouvoir royal ne reculerait pas devant l'application de son droit de veto ; les modifications réclamées furent faites.

(2) La désuétude dans laquelle est tombé en Angleterre le « droit de veto » ne doit pas être seulement attribuée au déclin de l'autorité de la Couronne, mais aussi à ce fait que depuis la Révolution le roi n'agit qu'après avoir pris l'avis des ministres responsables, et que ceux-ci ont nécessairement une majorité dans la Chambre des communes. Dès lors, un bill ne peut pas être voté en opposition des ministres, sauf le cas rare où ceux-ci seraient menacés dans leur existence ; et même alors, ils auraient la faculté d'en empêcher l'adoption en conseillant au roi de proroger ou de dissoudre le Parlement avant que le projet ait passé par toutes les étapes. En 1868, un bill (le bill de suspension de l'Eglise irlandaise) fut voté à la Chambre des communes, grâce aux efforts de M. Gladstone : il était dirigé contre le Ministère Tory qui était très attaqué ; mais il fut rejeté en seconde lecture à une forte majorité par la Chambre des Lords. Si le Ministère avait compris que ce bill eût des chances

Le Président a la charge de l'administration Fédérale tout entière et la responsabilité de son bon fonctionnement ; il est juste, par suite, qu'il ait le droit de choisir ses subordonnés pour l'aider dans sa mission exécutive. Toutefois, comme il pourrait abuser d'un pouvoir aussi considérable, la Constitution lui associe le Sénat et exige l'avis et le consentement de ce corps politique dans les nominations qu'il fait (1). Ce droit de confirmation est devenu un facteur politique de la plus haute importance. Dans la pensée des auteurs de la Constitution, cette prérogative n'avait probablement pour but que de permettre au Sénat de faire échec au Président en écartant les candidats incapables de remplir les fonctions pour lesquelles il se proposait de les commissionner ; elle devait changer de caractère. Le Sénat a toujours, sauf dans sa lutte avec le Président Johnson, laissé au Président la plus grande latitude dans le choix de ses ministres ; en revanche, il s'est de bonne heure reconnu le droit de rejeter les candidats pour toutes les autres fonctions, et cela pour toutes sortes de raisons, par exemple parce qu'il n'approuve pas leurs affiliations politiques, ou simplement parce qu'il désire dépiter le Président. Il n'y a pas très longtemps les sénateurs de l'Etat où venait de se faire la nomination par le Prési-

d'être adopté par cette Assemblée, il se serait trouvé en présence du cas que je viens de citer et il ne lui serait resté qu'un moyen de salut, la dissolution du Parlement.

Lorsqu'il fut question d'introduire le veto dans la Constitution de 1789 au profit du Président, on fit remarquer que ce droit ne serait jamais appliqué, parce qu'en Angleterre le roi ne se hasardait pas à s'en servir. Wilson dans sa réplique fit observer que la conduite des rois d'Angleterre dans ce cas ne trouvait pas seulement son explication dans la tradition mais aussi dans le moyen qu'ils avaient de faire tomber un bill à la Chambre des Lords en créant de nouveaux pairs. Elliot, *Debates*, II, p. 472.

(1) Le Congrès peut, toutefois, abandonner au Président seul la nomination des titulaires de tels emplois inférieurs qu'il jugera bon.

dent à un emploi fédéral émirent une autre prétention ; comme ils étaient les principaux intéressés dans les nominations de cette nature et les plus qualifiés pour être écoutés par les autres sénateurs, ils invoquèrent le droit de décider souverainement de ces questions. Cette proposition, une fois acceptée par leurs collègues, ils firent le siège du Président. Ils insistèrent auprès de lui pour qu'avant de faire une nomination dans un Etat il consultât les sénateurs de cet Etat appartenant à son parti et se laissât guider par eux. Cette combinaison tournait à l'avantage de tous les sénateurs également ; elle donnait, en effet, à chacun le droit de décider des nominations aux fonctions fédérales auxquelles il tenait le plus, c'est-à-dire à celles de son propre Etat ; d'autre part, les sénateurs étaient assurés de l'adhésion de leurs collègues auxquels était garanti un droit analogue lorsqu'il s'agissait de leurs propres Etats. Les sénateurs du parti opposé à celui du Président n'avaient, cela va sans dire, pas de réclamations à lui adresser, puisque les places étaient réservées aux hommes du parti. Lorsque les sénateurs d'un Etat étaient du parti du Président, ils se concertaient entre eux au préalable sur le candidat à présenter. Grâce à ce système auquel on donne le nom de « la Courtoisie du Sénat », le Président se trouvait enchaîné pour les nominations ; le refus d'accepter le candidat du sénateur, ou des sénateurs de l'Etat intéressé, l'exposait à voir le Sénat refuser son agrément. De leur côté, les sénateurs obtenaient par ce moyen un très grand nombre de faveurs qui leur permettaient de récompenser leurs partisans, d'exercer un contrôle sur les fonctionnaires fédéraux de leur Etat et de se créer une faction entièrement dévouée à leurs intérêts (1). Plusieurs Présidents se cabrèrent sous

(1) La Chambre des Représentants ne pouvait pas permettre au Sénat d'absorber tout le patronage fédéral, et on a essayé d'une sorte d'arrangement : les sénateurs se sont réservé les fonctions les plus importantes de l'Etat et les membres de la Chambre des

le joug, et quelquefois firent passer leurs candidats, soit en faisant un marché avec les sénateurs, soit en bataillant ferme avec ceux d'entre eux qui voulaient leur imposer leurs créatures. Mais il était généralement plus prudent pour eux de céder ; il était facile à un sénateur offensé de se venger d'une défaite, en jouant au Président de mauvais tours sur d'autres questions; d'autant plus que la confirmation des nominations ayant lieu en séance secrète, les intrigants n'avaient pas à craindre le public. Les sénateurs avaient, d'ailleurs, une autre ressource : ils pouvaient faire remarquer qu'ils savaient mieux que personne ce qui renforcerait leur parti, et que leurs candidats avaient tout autant de chances d'être bons que ceux qui avaient été recommandés au Président par des amis personnels. Telles sont les raisons qui assurèrent et assurent encore aujourd'hui le succès de ce système, malgré l'atteinte qu'il a reçue à la suite du conflit de 1881 entre le Président Garfield et l'un des sénateurs de New-York, M. Roscoe Conkling. Ce dernier, à la suite du refus de M. Garfield de nommer son candidat à un emploi fédéral vacant dans son Etat, donna sa démission de sénateur, et décida son collègue, M. Platt, à le suivre dans sa retraite. Tous deux demandèrent à la législature d'Etat de New-York de les réélire : ils espéraient être réélus, obtenir, ainsi, l'approbation de leur conduite et avoir raison du Président. Mais la législature d'Etat, dans laquelle une faction hostile aux deux sénateurs était devenue puissante, ne réélut pas MM. Conkling et Platt; elle porta son choix sur d'autres candidats et, en fin de compte, la victoire resta à M. Garfield. La nation, qui avait suivi avec le plus grand intérêt cette lutte, témoigna bruyamment sa joie de ce dénouement inattendu.

Représentants ont été autorisés à recommander des candidats pour les emplois inférieurs, dans les limites, naturellement, de leur circonscription électorale.

Il est à peine besoin d'ajouter que la « Courtoisie du Sénat » n'aurait jamais atteint son développement actuel sans l'extension qu'a pris sous et depuis la présidence de Jackson le « système des dépouilles ». Dans ce système, les titulaires des emplois fédéraux sont remerciés à l'avènement d'un nouveau Président, et obligés par lui de céder la place à d'autres candidats dont il veut, au moyen de places, récompenser les services ou s'assurer le concours (1).

Le droit du Président de révoquer les titulaires de fonctions fédérales a donné lieu à de nombreuses controverses sur lesquelles je n'ai pas le temps de m'arrêter. On ne trouve pas dans la Constitution un seul article ayant trait à ce sujet. Peu de temps après sa mise en vigueur, la question se posa de savoir si le Président avait le droit, lorsqu'il s'agissait de nominations soumises à la ratification du Sénat, de prononcer, sans l'assentiment de cette assemblée, la révocation des titulaires. Hamilton avait, dans le *Fédéraliste* (il y a des raisons de croire qu'il a plus tard changé d'avis), contesté ce droit au Président, prétextant qu'il n'avait jamais pu être dans les intentions des auteurs de la Constitution de mettre entre ses mains un pouvoir aussi exorbitant et aussi dangereux. Madison, peu après l'adoption de la Constitution, déclarait, au contraire, non douteux, le droit de révocation du Président. Suivant lui, le chef du pouvoir exécutif devait avoir comme subordonnés des hommes en lesquels il pût placer toute sa confiance et, d'autre part, qu'est-ce qui l'empêchait de découvrir chez ceux-là mêmes qu'il avait nommés des défauts rendant impossible leur maintien en fonctions? C'était aussi la manière de voir du Chief Justice Marshall.

Lorsque la question fut examinée au Sénat sous la pré-

(1) Voir chapitre LXV, Volume IV, sur le « système des dépouilles ».

sidence de Washington, le Congrès, dominé peut-être par la loyauté absolue de ce grand citoyen, digne du respect de tous, adopta la théorie de Madison, et reconnut le pouvoir de révocation comme le droit exclusif du Président. Il en fut ainsi jusqu'en 1866. A cette époque un conflit s'éleva dans les deux Chambres du Congrès entre le Président Johnson et la majorité républicaine. En 1867, le Congrès, dans la crainte qu'un grand nombre de fonctionnaires qui avaient pris parti pour lui contre le Président ne fussent révoqués par ce magistrat, votèrent une loi, connue sous le nom de Tenure of Office Act; elle exigeait le consentement du Sénat pour les révocations des fonctionnaires, même des membres du Cabinet du Président, et laissait seulement à ce dernier le droit de les suspendre en dehors des sessions du Congrès. La légalité de cette loi votée dans l'ardeur de la lutte a été très discutée, et on est, aujourd'hui, à peu près unanime à en blâmer l'esprit. Lorsque le Président Grant succéda à Johnson, en 1869, elle fut profondément modifiée et, en 1887, elle fut abrogée.

Sans doute, il est dangereux — le *système des dépouilles* le démontre par ses résultats — de laisser tous les emplois publics à la disposition d'un chef du pouvoir exécutif, esclave de son parti, faisant de sa puissance un usage exclusivement politique. Et, cependant, d'un autre côté, il faut bien reconnaître qu'un Président devrait être libre de choisir ses principaux conseillers et ses ministres, et qu'il lui est bien difficile d'assurer le bon fonctionnement des services civils, même les plus infimes, s'il ne lui est permis d'en révoquer les titulaires que pour des raisons déterminées, telles que celles qu'on peut invoquer devant un jury.

La Constitution laisse au Congrès le droit d'investir les Cours de justice ou les « chefs des services publics » des nominations aux emplois inférieurs. Cette disposition a été inspirée par le désir d'enlever au Président la dési-

gnation des titulaires d'un grand nombre d'emplois; d'autre part, l'Act de Réforme du Service Civil de 1883 a établi, pour près de 34000 de ces postes, des examens d'aptitude. Toutefois, plusieurs de ces emplois dont on peut fixer approximativement le chiffre à 3500, parmi lesquels plus de 2000 emplois de maîtres de postes et 600 dans les finances, restent dans les attributions du Président. Il est bon d'ajouter qu'en ce qui concerne les nominations dont disposent ses ministres, il peut en être appelé à lui dans le cas où des discussions s'élèveraient entre l'un d'eux et les politiciens acharnés en faveur de leurs créatures. Cette question de nomination est en temps ordinaire absorbante au point de ne laisser au chef de l'Etat que peu de loisir pour s'occuper de ses autres fonctions.

La description que fait Artemus Ward d'Abraham Lincoln, poussé de chambre en chambre dans la Maison Blanche par une marée de solliciteurs de fonctions publiques, est à peine exagérée. Du 4 mars, date de son avènement au pouvoir, jusqu'au mois de juillet suivant, où il fut tué d'un coup de revolver, M. Garfield fut engagé d'une façon pour ainsi dire constante dans les affaires de patronage (1). Pourtant l'influence du Président en ces matières est loin d'être aussi grande qu'on pourrait le penser. Il lui faut compter avec le Sénat : il est tenu de récompenser ceux qui ont fait campagne pour les hommes auxquels il doit son élection, de distribuer des places un peu dans tous les Etats, afin de maintenir en bonne humeur les grands Electeurs, et, d'une façon générale, de fortifier son parti « en faisant quelque chose » pour ceux qui ont travaillé ou travailleront pour lui. Bien qu'en pratique les postes inférieurs soient laissés à la nomination des sénateurs ou

(1) On raconte qu'un ami rencontrant M. Lincoln à l'époque de la Guerre lui dit : « Vous paraissez anxieux, Monsieur le Président ; y aurait-il de mauvaises nouvelles de la Guerre ? — Non, répondit le Président, ce n'est pas la Guerre ; c'est ce maître de poste de Brownsville, Ohio ».

membres du Congrès pour leurs Etats ou leurs districts respectifs, les réclamations et les compétitions auxquelles ils donnent lieu sont pour lui une cause d'embarras sans fin : quant aux postes plus lucratifs, ils sont assez nombreux pour rendre le choix difficile et faire des ingrats et des mécontents. Dans tous les pays, les hommes d'Etat considèrent l'exercice du patronage comme la plus désagréable de leurs fonctions, et plus ils sont consciencieux, plus ils en sont ennuyés. Personne ne profitera plus que le Président d'un remaniement complet du service civil. Le système actuel fait de lui un tireur de ficelles, et le travail qui lui est imposé est indigne d'un homme de haute intelligence et peut même ne pas lui convenir. Par contre, le patronage du Président constitue entre les mains d'un intrigant habile un instrument d'une puissance considérable. Il lui donne la faculté de rendre service à une foule de gens, de lier leurs intérêts aux siens, de confier des postes importants à ses créatures. C'est à ce privilège qu'il doit l'autorité dont il dispose sur son parti dans le Congrès et, par suite, dans l'œuvre législative ; c'est à lui, aussi, qu'il faut attribuer son influence sur son parti dans les différents Etats et, comme conséquence, sur la nomination des candidats au Congrès. Malheureusement plus son patronage est utilisé de cette façon, plus il a de chances de s'écarter de son but, qui est de pourvoir le pays de bons fonctionnaires.

Aux époques tranquilles, le pouvoir du Président n'est pas considérable. Retenu à chaque moment par la nécessité d'amadouer son parti, ce haut magistrat est à un tel point absorbé par le côté trivial et mécanique de son rôle qu'il lui reste peu de loisir pour préparer de grands projets politiques. Il ne peut, d'ailleurs, les mener à bonne fin qu'avec le concours du Congrès, souvent jaloux, indifférent ou hostile. Quant aux questions législatives, il a sur elles moins d'influence que le président de la Chambre des Représentants : en d'autres termes, son autorité y est, pour ainsi dire, nulle

Bien différente est sa situation dansles temps troublés. A la fois commandant en chef des armées et tête du pouvoir civil et exécutif, il acquiert, alors, une très grande responsabilité. Abraham Lincoln concentra dans ses mains plus de pouvoirs qu'aucun Anglais n'en a eu depuis Olivier Cromwell. Il est vrai que, pour des raisons spéciales, les lois ordinaires furent suspendues pendant la Guerre de Sécession. Mais il en sera toujours de même dans les crises semblables, et cette suspension fait du Président une sorte de dictateur.

Ces cas exceptionnels mis de côté, on est obligé de reconnaître que, sauf en ce qui concerne son patronage, le prestige et l'autorité du Président n'ont que peu grandi depuis ces cinquante dernières années, c'est-à-dire depuis le temps d'Andrew Jackson. Celui-ci fut le dernier Président qui, moins par ses fonctions que par son ascendant personnel et sa fermeté, sut imprimer à son parti, de son fauteuil présidentiel, une direction conforme à ses vues. Ici encore apparaît la nécessité, pour conserver aux choses leur caractère, d'une constitution rigide ou suprême. A défaut de cette main de fer, le Président n'aurait pas manqué, dans un pays où les événements importants se sont pressés et où l'opinion publique change si vite avec l'expérience des événements, de monter ou de descendre, de gagner ou de perdre de sa force.

Dans aucun pays de l'Europe, il n'existe de personnage comparable au Président. Etudions les pays de régime parlementaire comme l'Angleterre, l'Italie, la Belgique : il ne ressemble ni à leur souverain, ni à leur premier ministre ; celui-là n'est pas le moins du monde un chef de parti, et celui-ci n'est, en réalité, pas autre chose. Le Président, s'il a moins de prestige, a une plus grande autorité qu'un roi d'Europe. Ses pouvoirs, à l'heure actuelle, peuvent être moins importants que ceux d'un premier ministre d'Europe, mais ils sont plus sûrs, parce qu'au lieu de dépendre du bon plaisir d'une majo-

rité parlementaire, ils durent jusqu'à l'expiration de son mandat. On est amené naturellement à le comparer au Président de la République française. Toutefois, tandis que celui-ci a un premier ministre et un cabinet dépendant de la Chambre sur lesquels il se repose et qui l'éclipsent, en Amérique le cabinet du Président est une partie de lui-même et n'a rien à faire avec le Congrès. Quant au Président de la Confédération suisse, il est simplement le président, pour une année, du Conseil fédéral administratif (Bundesrath), et ne peut être considéré comme le chef du pouvoir exécutif de la Nation.

La difficulté de formuler une appréciation exacte des pouvoirs du Président vient de la différence d'aspect de ces pouvoirs en temps de paix ou en temps de crises. Les Républiques auraient, semble-t-il, intérêt à empêcher ces différences, et, pourtant, elles ne sont pas rares chez elles : la Rome antique et les cités italiennes du Moyen-Age nous en donnent un exemple. On ne saurait mieux comparer en temps ordinaire le Président qu'au chef ou à l'employé principal d'un grand établissement, dont la fonction essentielle est le choix des subordonnés, l'administration intérieure étant réservée aux directeurs. Mais lorsque les affaires étrangères prennent une tournure critique ou que des désordres dans l'Union exigent son intervention — lorsque, par exemple, le devoir lui incombe de réprimer une insurrection ou de prendre parti entre deux Etats rivaux en soutenant l'un d'eux par la force armée — tout peut dépendre de sa décision, de son courage, de son dévouement loyal aux principes de la Constitution.

On croyait, autrefois, que la force des monarques héréditaires résidait dans ce qu'ils tiraient leurs pouvoirs d'eux-mêmes et non du peuple. Un Président est puissant pour des raisons exactement opposées, parce que ses droits lui viennent directement du peuple. Nous aurons souvent l'occasion de remarquer que nulle part l'opinion publique

n'est plus puissante qu'en Amérique, que nulle part elle n'est plus forte par elle-même, cela veut dire plus indépendante du mécanisme ordinaire d'un gouvernement. Aujourd'hui, le Président est censé représenter le peuple au même titre que les membres des Chambres législatives. L'opinion publique gouverne, aussi bien qu'eux, par lui et à travers lui, et le rend populaire même contre un Congrès élu par le peuple. C'est là un fait qui ne devrait pas échapper aux philosophes européens qui cherchent dans la consolidation du principe héréditaire un remède aux défectuosités des gouvernements parlementaires. Et c'est aussi un fait qui devrait nous mettre en garde contre les dangers que fait courir l'attribution des pouvoirs présidentiels à un homme choisi directement par le peuple. Voici l'opinion, à ce sujet, d'un auteur très apprécié (1) :

« Nos orateurs prennent plaisir, avec une ferveur patriotique digne d'admiration, à établir des distinctions entre leur propre pays et les autres pays, et à déclarer que chez nous la loi est souveraine maîtresse, et que le fonctionnaire le plus élevé n'est que l'humble serviteur de la loi, tandis que même dans la libre Angleterre le monarque est irresponsable et jouit de la plus complète immunité personnelle. De telles comparaisons sont fausses et peuvent devenir dangereuses. En combien de matières le pouvoir exécutif en Amérique n'est-il pas en réalité plus puissant qu'en Angleterre ! Avons-nous le droit de dire que le Président est plus le serviteur de la loi que la reine? Peut-être, si nous étions sin-

(1) Le juge T. M. Cooley, dans la *Revue Internationale* de janvier 1875. Il cite les paroles d'Edouard Livingstone : « L'étalage de zèle pour le service public cache toujours des actes d'oppression, et les peuples sont, quelquefois, ainsi faits qu'ils le considèrent comme un exemple d'énergie en leur faveur, tandis qu'il est, en réalité, une atteinte mortelle à leurs droits. Dans aucun gouvernement ce résultat ne se produit plus facilement que dans une République : l'esprit de parti, inséparable de son existence, aide à l'illusion. On assure l'impunité à un chef de parti, on l'applaudit même dans bien des circonstances pour des actes qui feraient trembler un tyran sur son trône. »

cères, devrions-nous reconnaître que le danger de voir le pouvoir exécutif attenter à la loi est plus grand en Amérique que dans les pays où le magistrat suprême arrive au pouvoir en dehors du peuple et où, comme conséquence, la vigilance de la nation est aiguisée par une méfiance naturelle ».

Bien que les derniers Présidents n'aient jamais cherché à étendre leurs pouvoirs, on est généralement porté en Amérique à être jaloux de l'autorité du Président et à mettre en garde les citoyens contre ce qu'on appelle « le pouvoir d'un seul homme ». Le général Ulysse S. Grant, n'était, certes, pas un homme à jouer les tyrans, et, cependant, l'hostilité dont il fut l'objet de la part de tant de personnes qui n'avaient pas à se plaindre de son administration, et qui se manifesta au moment où il fut candidat pour la troisième fois à la présidence, ne fut pas seulement motivée par le précédent de Washington, mais aussi par la crainte des dangers que feraient courir aux institutions républicaines des réélections successives d'un même homme à la présidence. Cette terreur paraît chimérique à un Européen. Que, dans l'avenir, un homme réellement grand acquière sur son fauteuil présidentiel plus d'autorité que ne l'ont fait ses prédécesseurs, la chose est possible, et j'en dirai autant de la papauté et du trône d'Angleterre. Le Président, en effet, occupe une situation des plus brillantes, et il lui est facile, de la plate-forme où il se tient, d'imprimer ses idées (s'il en a) sur le peuple. Mais il est moins aisé d'imaginer un Président renversant la Constitution existante. Sans armée permanente, sans moyens d'en créer, il est à la merci du Congrès qui peut le mettre en échec en lui refusant les crédits. Il n'y a pas d'aristocratie susceptible de se grouper autour de lui. Chaque Etat constitue un centre indépendant de résistance. Il ne pourrait réussir un coup d'Etat qu'en faisant appel au peuple contre le Congrès, et on ne voit pas le Congrès soumis à la réélection tous les deux ans entrer en lutte avec le peuple. Pour concevoir l'hypothèse d'un

Président dangereux pour la paix publique, il faut supposer une situation confinant à la guerre civile et le Président mettant les ressources du pouvoir exécutif au service de l'un des belligérants déjà fort et organisé. A nos yeux, le danger, en admettant son existence, serait d'un autre côté. Plus une communauté s'accroît, moins, semble-t-il, elle a de respect pour une Assemblée législative, et plus elle se sent attirée vers un homme. Un Président ambitieux, se sachant soutenu dans le pays par la majorité, aurait, peut-être, la tentation de violer la loi, et de priver la minorité de la protection qu'elle trouve dans cette loi. Il pourrait devenir un tyran, non pas contre les masses, mais avec les masses. Toutefois, rien dans l'état actuel de la politique en Amérique ne justifie ces craintes.

CHAPITRE VII

CONSIDÉRATIONS SUR LA PRÉSIDENCE.

Le Président a été non pas le citoyen indépendant et supérieur rêvé par les auteurs de la Constitution, mais, tout au moins pendant ces soixante dernières années, un homme de parti, le plus souvent très peu au-dessus de la moyenne par son caractère et ses capacités. Et, cependant, cette magistrature suprême a réalisé le but principal pour lequel elle avait été créée. Les erreurs qui ont été commises dans la politique extérieure ou dans l'administration intérieure doivent être rarement imputées à la fonction elle-même ou aux fautes de son titulaire. Quand on relit l'histoire de l'Europe depuis ces cent dernières années, c'est plus qu'on ne pourrait en dire de n'importe quelle monarchie. Néanmoins, les fautes imputables aux royautés héréditaires — fautes plus graves que ne le supposent généralement les Anglais, pleins d'admiration pour la prudence dont la Couronne fait preuve pendant le règne actuel, — ne doivent pas nous faire oublier certains défauts accessoires de la présidence américaine et, peut-être, de tout système dans lequel le chef de l'Etat est élu pour une période déterminée.

Dans un pays où il n'y a ni trône héréditaire, ni aristocratie héréditaire, une fonction élevée bien au-dessus de toutes les autres, est un trop grand stimulant pour l'ambition. Ce diamant étincelant ne cesse de miroiter devant les yeux des hommes d'Etat en vue : plus puissant qu'aucune

dignité dans une monarchie européenne, il les leurre (comme il a fait de Clay et de Webster) et les détourne du droit chemin. Celui qui brigue la présidence — et tous les hommes politiques au-dessus de l'ordinaire en sont là — a les motifs les plus sérieux pour ne pas se faire d'ennemis. Un grand homme d'Etat devrait, au contraire, être préparé à s'en créer. Une chose est d'essayer de se rendre populaire — un homme impopulaire n'aura jamais d'influence — et une autre de rechercher la popularité en flattant tous les groupes de son parti. Là est la tentation commune aux aspirants à la présidence.

Un second défaut est la multiplicité des élections présidentielles. Elles ont lieu chaque quatre ans et jettent le pays, pour plusieurs mois, dans une réelle agitation sans motif bien sérieux. Peut-être en effet, lorsqu'aucun conflit sérieux ne divise les partis politiques, le mieux serait-il de laisser l'administration en fonctions continuer tout simplement son chemin. La Constitution, cependant, exige une élection ; le mécanisme en sera coûteux et compliqué, l'agitation générale ; et si les questions irritantes n'existent pas, il faudra les créer (1). Les politiciens de profession, qui ont un intérêt personnel dans le résultat qui se résume pour eux dans le gain ou dans la perte d'un emploi, mènent ce qu'on appelle une « campagne » : le pays est bouleversé et cette excitation (peut-être factice) commence au milieu de l'été, lorsque chaque parti choisit ses candidats, jusqu'à la première semaine de novembre,

(1) En Angleterre aussi, il y a nécessairement une campagne électorale, une au moins tous les six ou sept ans, lorsqu'une élection générale a lieu et quelquefois plus souvent. Mais il est bon de remarquer qu'en Angleterre, 1° il n'y a qu'une période de bouleversement, tandis qu'en Amérique les élections au Congrès en sont une seconde ; 2° la période électorale est généralement plus courte (de trois à six semaines et non quatre mois) ; 3° il existe le plus souvent des questions très importantes qui divisent les partis politiques et sur lesquelles la nation doit se prononcer.

époque à laquelle la lutte prend fin. Il sortira, peut-être, de cette bataille un certain profit au point de vue politique, mais il aura coûté cher. Il est inutile d'ajouter que le plus grand désordre règne alors dans les affaires, principalement dans les finances, et que beaucoup d'argent est dépensé en pure perte.

Un autre inconvénient de ces élections multiples arrivant à périodes régulières est le changement qu'elles entraînent dans la politique. Même lorsque le nouveau Président appartient au même parti que son prédécesseur, il prend habituellement un nouveau Cabinet. N'est-il pas, en effet, obligé de récompenser les hommes qui lui ont spécialement prêté leur concours? Un grand nombre de titulaires des offices inférieurs sont changés, et des hommes qui ont appris leur métier cèdent la place à d'autres qui ont tout à apprendre. Appartient-il au parti adverse, les déplacements des fonctionnaires sont encore plus marquants et ont pour conséquence une orientation différente de la politique. Le mal serait bien plus grand encore, n'était le peu d'importance du rôle des Etats-Unis dans la politique extérieure où le besoin de continuité se fait plus sentir que partout ailleurs, et la coopération du Sénat dans les questions s'y rattachant, dont le résultat est de corriger les divergences d'opinion entre un Président et ses prédécesseurs.

Quatrièmement. Le fait d'être rééligible une fois, mais (en pratique) une fois seulement, a sur le Président une action néfaste. Poussé par le désir d'être renommé, il est amené à faire des bassesses aux groupes de son parti, ou à se servir de son patronage pour se concilier des influences politiques qui mettront son nom en avant à l'élection suivante. D'un autre côté, s'il se trouve dans sa seconde présidence, il n'est guère porté vers les intérêts de la nation, parce qu'il voit sa mort politique proche. Peut-être objectera-t-on que ces deux inconvénients se corrigeront réciproquement, que le Président sera désireux dans sa pre-

mière période de gouvernement de conquérir le respect de la nation et que dans la seconde il n'aura aucun motif pour céder à la pression injuste des chefs de son parti. On ajoutera, sans doute, que pour faire disparaître ces inconvénients et les remplacer par des avantages, il suffirait que le Président fût inéligible pour la période suivante, mais éligible pour une période future. Mais on oublie que ce système aurait pour résultat forcé de faire tous les quatre ans dans la politique cette brèche qui se produit actuellement tous les huit ans seulement. Il aurait, par exemple, empêché la réélection d'Abraham Lincoln, en 1864.

Les objections formulées contre le système actuel firent une profonde impression sur l'esprit des fondateurs de la Confédération du Sud de 1861 à 1865, et ils décidèrent d'étendre à six ans la durée des pouvoirs de leur président, mais avec cette réserve qu'il ne serait pas rééligible.

Cinquièmement. Un Président, à la veille de quitter ses fonctions, est un président sans énergie. Pendant les cinq mois qui suivent l'élection de son successeur et durant lesquels il reste au pouvoir, il néglige, sauf dans le cas d'extrême urgence, de prendre des résolutions nécessaires ou de s'embarquer dans une politique nouvelle qu'il n'aura pas le temps avant son départ de mener à bonne fin. Il en est, surtout ainsi, lorsque son successeur appartient au parti adverse (1).

(1) M. E.-A. Freeman *(Histoire du Gouvernement Fédéral*, I, 302), rappelle un curieux exemple tiré de Polybe (IV, 6-7), signalant une situation identique à l'époque de la Ligue achéenne : « Les Etoliens choisirent, pour commencer la campagne, l'époque où les pouvoirs annuels du général Achéen arrivaient à expiration, pensant que les Achéens manqueraient sûrement de direction. Aratos, le général élu, n'avait pas encore pris possession de son commandement. Tunaxenos. le général sortant, ne voulut pas, à quelques jours seulement de sa retraite, engager une action énergique et finit par remettre le commandement aux mains d'Aratos ». L'ex-

En dernier lieu, le résultat d'une élection peut être douteux, non pas parce que chaque candidat aura obtenu le même nombre de voix, des dispositions légales empêchant ce résultat, mais parce que des contestations s'élèveront sur la validité des votes émis dans les Etats ou dont les Etats font retour. La difficulté qui surgit en 1876 ne pourra pas, depuis la loi de 1887, se renouveler, tout au moins exactement dans la même forme. En revanche, des cas peuvent se présenter dans lesquels les retours des votes d'un Etat seront contestés par le parti dont le candidat se trouve lésé, comme ayant été notoirement obtenus par la fraude ou par la force. Il n'est pas d'élection présidentielle où des accusations de cette nature ne se produisent et ces accusations ne sont malheureusement pas toujours sans fondement. Qu'un vent de déloyauté souffle et agite les masses à l'occasion d'une élection réellement importante, et tout est à redouter. Le peuple, en 1877, dans une élection moins sérieuse, eut assez d'empire sur lui-même pour triompher des passions des chefs de parti ; mais dans l'hypothèse que nous signalons, n'est-il pas à craindre qu'il ne se laisse entraîner par le courant ?

D'autres observations sur le Président, en tant que rouage du gouvernement, trouveront leur place lorsque nous examinerons les rapports des pouvoirs exécutif et législatif. Contentons-nous simplement de faire remarquer que, même en tenant compte des défauts que nous venons de signaler, l'institution de la présidence, sans être une des meilleures inventions de la Constitution américaine, ne doit pas être considérée comme un échec. Le problème de l'établissement d'un pouvoir exécutif stable dans un pays démocratique constitue une immense difficulté, et ce qui n'est pas un échec mérite d'être appelé un succès. Le Président a, pen-

pédient imaginé par Timoxenos pour se tirer d'affaire n'aurait pas pu se produire dans des gouvernements comme Rome, l'Angleterre ou les Etats-Unis, où « le règne de la loi » est observé d'une façon autrement stricte qu'elle ne l'était dans les Républiques de la Grèce.

dant plus de cent ans, imprimé à l'administration intérieure de la nation une direction ferme et efficace. Une ou deux fois, par exemple, lorsque Jefferson fit l'acquisition de la Louisiane, et que Lincoln prononça l'émancipation des esclaves dans les Etats révoltés, il a fait preuve de courage et d'autorité, et n'a pas hésité à donner à la Constitution une interprétation douteuse mais nécessaire et que la postérité a approuvée. Sous sa surveillance, la Constitution a fonctionné d'une façon régulière et stable, alors que le Congrès a été bouleversé par les luttes des partis, paralysé par les dissensions des deux Chambres, ou affaibli par le manque de chefs éminents. Le pouvoir exécutif a été capable, dans les jours de danger, de s'élever presque à la hauteur de la dictature, — il en a été ainsi pendant la Guerre de Sécession, — et, après la paix, de reprendre la place que lui assigne la Constitution. Il n'a pas montré plus de tendances à rabaisser les autres autorités de l'Etat qu'à préparer la voie à une Monarchie.

Nous autres, Européens, nous sommes frappés des défauts d'un système qui plonge la nation chaque quatre ans dans un tourbillon d'agitation et met le Pouvoir suprême de l'Etat aux mains d'un chef de parti choisi pour une courte période (1). Mais il est un autre aspect sous lequel il est bon de considérer l'élection présidentielle, et dont l'importance est mieux appréciée en Amérique qu'en Europe. Cette élection est un appel solennel et périodique à la nation ; elle lui permet d'envisager sa situation, la façon dont les affaires ont été conduites, l'attitude des deux grands partis. Elle remue le peuple et le secoue mieux que toute autre chose, oblige chaque citoyen non seulement à réfléchir sur les affaires publiques, mais à se pro-

(1) Ces défauts, conséquence de l'élection populaire, ne sont pas forcément inhérents à la présidence ; en France, par exemple, le Président est choisi par les Chambres, et l'interposition, entre lui et le pouvoir législatif, d'un ministère responsable suffit pour le rendre moins esclave des partis.

noncer en faveur de l'un ou de l'autre parti. Elle est l'expression directe de la volonté de douze millions d'électeurs, une force devant laquelle tout doit s'incliner. Elle donne au peuple le sentiment exact du devoir national et développe, au moment des grandes crises, son patriotisme. Une élection présidentielle est quelquefois, comme en 1800, et surtout en 1860 et en 1864, un tournant de l'histoire. En apparence, ce n'est rien de plus que la désignation d'un administrateur qui n'a d'autre moyen d'exercer son influence sur la politique que le refus d'approuver les bills qui lui sont soumis. En réalité, c'est la manifestation par le peuple donne son opinion sur toutes les questions qu'il se sent capable de décider. Il est curieux d'établir un parallèle à ce point de vue entre cette élection et une élection générale de la Chambre des Communes en Angleterre. L'élection générale à la Chambre des Communes paraît faite sur la profession de foi des candidats, sur leurs préférences au sujet des questions diverses à l'ordre du jour, mais c'est souvent un vote par lequel la nation confère le pouvoir exécutif à quelque homme d'Etat éminent. Les élections de 1868, 1874 et 1880, entre autres, ont été la manifestation de la volonté du peuple désireux de placer à la tête du Gouvernement M. Gladstone ou M. Disraëli. Par contre, en Amérique où une élection présidentielle est censée n'avoir d'autre but que le choix d'un Président, elle est fréquemment une consultation du peuple sur la politique, une condamnation de l'attitude d'un parti, une indication donnée à l'autre parti d'avoir à suivre une ligne différente.

Le choix de chefs de parti comme Présidents n'a pas eu en Amérique tous les inconvénients qu'on pouvait redouter. Néanmoins, l'étude du fonctionnement de la monarchie constitutionnelle en Angleterre, en Belgique, en Italie, par exemple, ou celles des constitutions des colonies britanniques qui en sont la reproduction et dans lesquelles le gouverneur, nommé par la Couronne, se tient, comme un

magistrat inamovible, éloigné des luttes de partis, fait naître naturellement dans l'esprit quelques réflexions. Lorsqu'on compare les institutions de ces pays avec la présidence américaine, on est frappé des mérites du système qui ne réunit pas dans une même fonction et la dignité suprême et la toute-puissance. En plaçant le chef en titre du pouvoir exécutif en dehors et au-dessus des partis, il donne aux fonctionnaires civils et militaires la conviction d'être plutôt les serviteurs de la nation que d'une section de la nation, et les pousse à faire preuve, dans leur service, d'un égal zèle et d'un égal dévouement sans se préoccuper du parti au pouvoir. Un gouvernement de parti peut être nécessaire et, à notre avis, est nécessaire. Cette nécessité n'en est pas moins regrettable, et tout ce qui tend à diminuer son influence néfaste sur le mécanisme administratif aussi bien que dans les rapports du gouvernement avec les puissances étrangères, tout ce qui sert à former un idéal patriotique d'honneur et de respect, à faire de la nation un ensemble majestueux se perpétuant de siècle en siècle, alors que les partis politiques se constituent et se désagrègent pour se reconstituer encore, tout cela fortifie et ennoblit la République et, en même temps, ses citoyens.

Bien entendu ces observations ne s'appliquent à la Monarchie qu'en tant qu'institution politique. Socialement parlant, le Président américain ne mérite que notre admiration. Il est simplement le premier citoyen d'une nation libre. — Il tire son prestige de lui-même et non pas d'un titre, d'un costume officiel, d'insignes spéciaux à ses fonctions. A l'origine, on avait proposé, sans doute en souvenir de ce qui s'était passé sous la République anglaise du XVIIe siècle, de lui décerner le titre de « Sa Grandeur » ou de « Protecteur des Libertés des Etats-Unis ». D'autres étaient partisans « d'Excellence » (1), et Washington, disait-

(1) Pour ridiculiser cette proposition, les membres du Congrès

on, inclinait pour l'expression de « Haute Puissance » en usage en Allemagne. Les traits du Président en exercice ne se retrouvent ni sur les monnaies, ni sur les timbres-poste (1). Sa résidence à Washington, appelée officiellement « La Maison Exécutive » et familièrement « La Maison Blanche » est un bâtiment avec une façade en stuc et un portique supporté par des piliers d'ordre corinthien. Construite, dit-on, sur le modèle de la maison du duc de Leinster à Dublin, elle est située dans un parc, et a plutôt l'aspect d'une grande villa suburbaine que d'un palais. Les appartements sont spacieux, pas suffisamment cependant, pour la foule des invités, les jours de réception. Le traitement annuel du Président est seulement de 50 000 dollars (250 000 fr.), et ne lui permet pas de dépenses exagérées; ce n'est pas, du reste, ce qu'on attend de lui.

Washington, qui, même jusqu'à la guerre, était une bourgade fangeuse habitée par des nègres, avec quelques grandes maisons de distance en distance, est devenue une des plus belles capitales du monde. On y trouve tout ce qui rend la vie agréable et plaisante. Centre de la société politique et de la société diplomatique, elle tend aussi à devenir une ville d'hiver où affluent de tous les points du continent les hommes à la tête d'une grosse fortune et ayant des loisirs. C'est une ville où une cour pourrait être créée, si un Président voulait s'en donner la peine, mais nul ne l'a tenté jusqu'à ce jour, et il est probable qu'il en sera toujours ainsi, celui qui occupe la magistrature suprême et sa femme étant rarement préparés par leur vie antérieure

appartenant au parti démocratique avancé demandèrent pour le Vice-Président, ce fonctionnaire plus décoratif qu'utile, le titre de « Son Excellence superflue ».

(1) Les portraits qui figurent sur les timbres-poste américains sont ceux de plusieurs Présidents décédés : Washington, Jefferson, Jackson, Taylor, Lincoln, Grant, Garfield, et de quelques hommes d'Etat éminents, tels que Franklin, Hamilton, Clay, Webster, Scott, Perry, Stanton.

à donner le ton à la mode. Toutefois, l'influence exercée par la femme du Président Hayes, dame digne de respect à tous égards et dont l'ardente propagande en faveur de la tempérance amena la création de plusieurs sociétés qui portent son nom, montre que la compagne du Président peut trouver des champs d'action à son activité, en mettant à profit pour le bien public, la situation élevée qu'elle occupe. Sa popularité ne fera que s'en accroître, surtout si elle possède des charmes et des dons naturels.

Le critique européen, fatigué de l'obséquiosité servile et de l'adulation hypocrite dont on entoure sur la rive orientale de l'Atlantique les familles régnantes qu'on flagorne en public et qu'on critique dans l'intimité, ressent une impression éminemment consolante de l'étude des relations sociales du Président américain et de son peuple. Il remarque chez celui-ci un grand respect pour la fonction présidentielle et un égal respect pour l'homme qui l'occupe, si, du moins, rien dans sa conduite ne lui a fait perdre son estime. Il n'y a dans cette attitude aucune trace de servilité ou d'avilissement, mais un sentiment de déférence simple et sincère pour l'homme qui personnifie la majesté de la nation ; tel le respect dont les Romains les plus fiers entouraient l'institution du consulat, alors même que le consul en exercice était « un homme nouveau » comme Cicéron. La curiosité et la familiarité des visiteurs qui se pressent à la Maison Blanche les jours de réception est, quelquefois, exagérée ; cette habitude tend, pourtant, à disparaître, et les Présidents ont, aujourd'hui, plus de raisons de se plaindre des persécutions auxquelles ils sont incessamment en butte de la part des journalistes. Entre le cérémonial de George Washington se faisant conduire au Congrès, le jour de l'ouverture de la session, dans sa calèche à six chevaux, avec des piqueurs et des valets de pied en livrée, et la simplicité toute d'ostentation du citoyen Jefferson s'y rendant à cheval, seul, et attachant, à son arrivée, sa monture à la grille, le Président a pris

un juste milieu (1); son attitude, tient à la fois, de celle du maire d'une grande ville anglaise, le jour des fêtes publiques, et de celle d'un ministre d'un Cabinet européen en tournée politique. On l'accompagne et on le fête, on le traite de toute façon comme le premier ; mais l'esprit d'égalité qui règne en maître dans le pays a poussé chez les Américains de trop profondes racines pour qu'il puisse espérer qu'on lui adressera la parole en tremblant et avec de cérémonieuses révérences, Il n'a pas de garde militaire, pas de chambellan, pas de pages : son existence de tous les jours est l'image de la simplicité. Sa femme a le pas sur toutes les autres dames, mais reçoit des visites et les rend comme les autres dames ; il est entouré de moins d'apparat et de pompe que les gouverneurs de colonies anglaises, même de seconde classe, et, à plus forte raison, que les vice-rois de l'Inde et de l'Irlande.

L'opinion publique commence à s'apercevoir en Europe que la monarchie qu'on avait l'habitude de considérer comme dangereuse au point de vue politique, et utile au point de vue social, a acquis maintenant depuis qu'on lui a rogné les griffes, une valeur politique, mais que son utilité sociale est plus contestable. Dans les Etats-Unis, les démocrates les plus enclins au soupçon — et il y en a qui trouvent les fonctions du Président trop monarchiques — ne peuvent pas reprocher à ce magistrat suprême d'avoir essayé de constituer une Cour et encore moins d'avoir créé ces germes morbides qui prennent naissance dans les Cours d'Europe. Aucun Président n'ose enfreindre le décorum social comme l'ont fait si souvent les souverains d'Europe ; il serait, d'ailleurs, le premier à en souffrir.

(1) D'après M. H. Adams (*Première Présidence de Jefferson*, vol. I, p. 197), Jefferson se serait rendu à pied à son inauguration.

CHAPITRE VIII

POURQUOI LES GRANDS HOMMES NE SONT PAS CHOISIS PRÉSIDENTS

Nous nous demandons souvent en Europe, et nous ne recevons pas toujours en Amérique une réponse satisfaisante, pourquoi cette haute dignité, la plus grande dans le monde, si on en excepte la papauté, à laquelle tout le monde peut arriver par ses propres mérites, n'est pas plus souvent occupée par de grands hommes placés par leur talent au-dessus des autres. L'Amérique est, par excellence, le pays des carrières fondées « sur les talents », un pays, surtout, dans lequel la vie politique est particulièrement ardente et l'ambition politique singulièrement développée. On est amené à supposer que la magistrature suprême doit toujours revenir à un homme doué des plus brillantes qualités. Et cependant, depuis la disparition des héros de la Révolution, depuis celle d'Adams, de Jefferson et de Madison, il y a plus de quatre-vingts ans, personne, à l'exception du général Grant, n'a occupé le fauteuil présidentiel, dont le nom serait passé à la postérité s'il n'avait pas été Président, et aucun Président, sauf Abraham Lincoln, n'a fait preuve dans cette dignité de qualités rares ou exceptionnelles. Qui connaît et qui se soucie de connaître la personnalité de James K. Polk ou de Franklin Pierce? La seule chose remarquable chez eux est, qu'étant des hommes si ordinaires, ils soient montés si haut.

On peut donner de ce fait, que les Américains sont les premiers à reconnaître, plusieurs raisons.

L'une est que la proportion des talents de premier ordre qui entrent dans la politique est moindre en Amérique qu'en Europe. C'est là un fait dont nous expliquerons les causes plus tard : contentons-nous pour le moment de constater qu'en France et en Italie, où les conditions d'existence à demi révolutionnaires ont rendu la vie publique plus excitante et plus accessible ; en Allemagne, où une administration civile digne d'admiration cultive et développe la politique avec un succès remarquable ; en Angleterre, où nombre de personnes riches et inoccupées aspirent à entrer dans l'arène politique, et où toutes les classes de la société s'intéressent aux questions brûlantes et suivent avec anxiété la lutte, les intelligences se portent plus nombreuses, comparées à la population, vers la vie politique ou administrative qu'en Amérique ; dans ce dernier pays, il est fréquent de voir les hommes les plus énergiques, ceux qui sont capables de penser et d'agir, de faire un plan et de l'exécuter, se lancer dans un monde bien plus vaste relativement qu'en Europe, le monde des affaires, celui qui développe les richesses matérielles du pays.

Une autre raison est que, contrairement à ce qui se passe dans les pays libres d'Europe, les mœurs et les habitudes du Congrès, comme, d'ailleurs, en général, de la vie politique, donnent à un homme moins d'opportunité de se mettre en lumière, de s'imposer à ses compatriotes par son intelligence, son éloquence, son expérience administrative ; c'est là un point que nous développerons dans les chapitres subséquents. Nous nous contentons de le noter en passant, sauf à y revenir plus tard.

Une troisième raison est que les hommes éminents se font plus d'ennemis et donnent plus de prise à ces ennemis que les hommes ordinaires. Ils font, dès lors, de plus mauvais candidats à la présidence. Il est vrai que l'homme éminent s'est aussi fait plus d'amis, que son nom est plus

universellement connu et qu'il peut recueillir plus d'adhésions. Laissant de côté toute autre considération, l'homme supérieur doit être préféré, mais la difficulté réside précisément dans ce fait qu'il n'est pas possible de ne pas s'occuper de ces autres considérations. L'homme supérieur a probablement attaqué quelques-uns des chefs de son parti, en a supplanté d'autres, fait preuve d'animosité à l'égard d'une section de son parti ou refusé d'accéder à ses caprices; peut-être, aussi, a-t-il commis des erreurs qu'on qualifiera d'injures graves. Personne ne peut longtemps occuper une situation publique et jouer un rôle dans les affaires importantes sans donner prise à la critique. Moins cruelle est la lumière qui frappe un trône, que celle qui frappe un candidat à la présidence; elle fouille tous les coins et recoins de sa vie passée. Aussi qu'arrive-t-il ? C'est qu'entre un homme brillant et un homme de confiance, l'homme de confiance est préféré. L'esprit de parti, assez puissant pour faire réussir un homme dépourvu de mérites et d'éclat, n'est pas toujours assez fort pour pardonner à celui qui a des défauts apparents.

Pour un Européen, ce fait mérite à son tour une explication. Dans les libres pays d'Europe, le prestige, sous quelque forme qu'il se manifeste : éloquence, exploits à la guerre, talents administratifs, en un mot tout ce qui est susceptible de frapper l'imagination populaire, voilà ce qui assure le succès d'un chef de parti. Pourquoi en serait-il différemment en Amérique ? Parce qu'en Amérique la loyauté de parti et l'organisation de parti ont atteint un degré de perfection tel que tout candidat présenté par un parti obtiendra l'unanimité des suffrages de ce parti, s'il jouit d'une bonne réputation et si son « record », pour employer l'expression consacrée, est sans tache. Le candidat de confiance n'obtiendra, peut-être pas, des hommes modérés de l'autre parti autant de voix que l'homme plus brillant, mais il perdra certainement bien moins dans son propre parti. Même ceux qui sont obligés de reconnaître sa médiocrité n'hési-

teront pas, le jour de l'élection, à voter comme ils le doivent. D'ailleurs, en règle générale, l'électeur américain ne fait pas d'objections à la médiocrité. Il se fait, des qualités requises à l'homme d'Etat, une conception moins élevée que ceux qui dirigent l'opinion publique en Europe. A ses yeux, son candidat doit être un homme de sens et un homme décoratif, être surtout ce qu'on appelle « magnétique ». Un esprit original et profond, une intelligence cultivée, des connaissances étendues sont; pour lui, des qualités accessoires dont il ne voit pas la nécessité. Les candidats désignés pour briguer la nomination, le sont par des groupes composés le plus souvent d'hommes ordinaires, bien que pouvant être de très habiles tacticiens politiques ; le choix définitif de l'un de ces candidats sera fait par une Assemblée très nombreuse de près de huit cents délégués nommés par les organisations régionales des partis qui ne valent certainement pas mieux que les citoyens ordinaires. Nous étudierons plus tard d'une façon plus complète le fonctionnement de ces Nominating Conventions qui constituent un des caractères les plus saillants de la politique américaine.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que les mérites d'un Président diffèrent des mérites d'un candidat. On attribue à un éminent Américain, dont le nom était mis en avant par ses amis, la réponse suivante : « Messieurs, ne vous y trompez pas. Je ferais un bon Président, mais un très mauvais candidat ». Il est plus important pour un parti d'avoir un bon candidat que d'en avoir un mauvais qui deviendra un bon Président. Plus un danger est rapproché, plus il est grand. Saladin ne dit-il pas dans le *Talisman* : « Un chat sauvage dans une chambre est plus dangereux qu'un lion dans un désert éloigné » ? Ce sera un malheur pour le parti, aussi bien que pour le pays, si le candidat élu devient un mauvais Président. Mais ce sera un plus grand malheur encore pour le parti d'être battu dans l'élection, puisque cet échec lui fera perdre, quatre ans plus tôt, le patronage national. « B (ainsi raisonnent

les chefs de parti) qui est un de nos candidats possibles, peut être un homme supérieur à A, qui est l'autre. Mais nous avons plus de chances de succès avec A qu'avec B, étant donné que le candidat de nos adversaires n'est pas en meilleure posture que A. Nous devons, dès lors, pousser A. » Ce raisonnement a d'autant plus de force qu'avec les antécédents des candidats possibles, il est plus facile de désigner un futur candidat qu'un futur Président. D'ailleurs, ceux qui tiennent les ficelles et à qui appartient, en quelque sorte, définitivement, le choix sont de meilleurs juges de la première question que de la seconde.

D'un autre côté, il n'est pas indispensable non plus qu'un Président soit un homme doué de brillantes qualités intellectuelle. Ses principaux devoirs sont d'avoir la promptitude et la fermeté nécessaires à l'exécution des lois et au maintien de la paix publique, et de se montrer prudent et intègre dans le choix des fonctionnaires du pays. L'éloquence, dont le prix est souvent exagéré dans les pays libres, l'imagination, la profondeur de pensée, l'étendue des connaissances constituent, sans doute, pour lui, de sérieux avantages : elles en feront un grand homme, et l'aideront à conquérir dans la nation une incontestable influence dont il se servira, s'il est un bon patriote, pour le bien général. Elles ne sont pas nécessaires, pourtant, à l'accomplissement, en temps ordinaire, des devoirs de sa charge. Pour les quatre cinquièmes, son travail est de la même nature que celui d'un directeur d'une Compagnie commerciale ou de l'administrateur en chef d'un chemin de fer ; il consiste à choisir de bons subordonnés, à veiller au strict accomplissement de leurs devoirs et à se rendre un compte exact des questions administratives sur lesquelles il est tenu de prendre une décision. La fermeté, le sens commun et, avant tout, l'honnêteté, une honnêteté bravant tout soupçon d'intérêt personnel, sont les qualités que le pays réclame, avant toutes autres, du magistrat suprême.

Jusqu'à présent, nous avons considéré les mérites per-

sonnels. Mais quand il s'agit de choisir un candidat, d'autres considérations, en dehors des mérites personnels, dont il faut se préoccuper, entrent en jeu, soit qu'il s'agisse d'un candidat, soit qu'il s'agisse d'un Président possible. La principale est l'appui des différents Etats ou des différentes « sections » de l'Union, ce terme désignant en Amérique des groupes d'Etats unis par une communauté d'intérêts. L'opinion des Etats et celle des sections d'Etats sont des facteurs puissants dans une élection présidentielle. La région du Nord-Ouest, comprenant les Etats d'Ohio à Dakota, est, aujourd'hui, la section la plus populeuse de l'Union, et, dès lors, celle qui exerce le plus d'influence dans une élection. Pour elle, naturellement, le meilleur protecteur de ses intérêts sera un homme originaire de ce pays et l'habitant. Par conséquent, *prima facie*, un homme du Nord-Ouest fera le meilleur candidat. Un grand Etat a plus de poids dans une élection qu'un plus petit, et chaque Etat est plus disposé à avoir comme candidat un de ses enfants qu'un étranger, ses habitants, tout en étant flattés du choix d'un de leurs concitoyens, y trouvent un avantage réel, puisqu'ils auront une plus grande part des faveurs de l'administration. Donc, toutes choses égales, un candidat appartenant à un grand Etat est préférable. Le problème se compliquera encore par cette raison que, tandis que quelques Etats sont acquis à l'un ou l'autre parti, d'autres sont douteux. Il y a des chances, par exemple, pour que la plupart des Etats du Nord-Ouest et de la nouvelle Angleterre votent pour le candidat républicain, tandis que les Etats du Sud sont, à l'heure actuelle, tous démocrates. Donc, encore, toutes choses égales, un candidat d'un Etat douteux, tels que New-York et Indiana l'ont été d'habitude, est préférable.

D'autres circonstances défavorables nuisent à un candidat : elles exigent moins d'explications. Un catholique romain ou une personne connue pour être un adversaire de la religion chrétienne ne serait pas un bon candidat.

Depuis la fin de la guerre civile, les candidats ayant participé à la campagne dans l'armée du Nord, et surtout ceux qui s'y sont distingués, se sont trouvés dans une situation des plus avantageuses, les soldats de cette armée, encore nombreux, s'étant ralliés autour de leur nom. Les deux élections du général Grant qui était étranger à la politique, et cette simple constatation que son influence a survécu aux fautes de sa longue administration, sont une preuve manifeste de la valeur de cette observation.

Au cours d'un voyage en chemin de fer dans le Far West en 1883, je me rencontrais avec deux journalistes de l'Etat d'Indiana qui prenaient leurs vacances. La conversation tomba sur la prochaine élection présidentielle. Ils parlèrent des chances de succès du candidat de leur parti, un homme de l'Etat d'Indiana, peu connu, d'ailleurs, et dont je n'avais, pour mon compte, jamais entendu prononcer le nom. Je ne pus m'empêcher d'exprimer ma surprise en apprenant qu'il était question de sa candidature. Ils observèrent qu'il avait réussi dans la politique d'Etat, qu'il n'y avait rien à dire sur son compte, que l'Etat d'Indiana marcherait pour lui. « Mais, objectai-je, ne devriez-vous pas avoir un homme de plus de caractère. Il y a le sénateur A. On s'accorde à me le représenter comme l'homme le plus intelligent et le plus expérimenté de votre parti, et comme pouvant parfaitement battre le record. Pourquoi ne pas le porter ? » — « Mon Dieu ! oui ; répondirent-ils, tout cela est vrai. Mais voyez-vous, il vient d'un petit Etat, et ce petit Etat nous appartient déjà. Puis, il n'était pas à la guerre. Notre candidat y était. Le vote d'Indiana vaut la peine qu'on fasse quelque chose pour l'obtenir, et si notre candidat est présenté, nous pouvons compter sur Indiana ».

« La course n'est pas toujours au plus rapide, la victoire au plus fort, le pain au plus sage, la fortune aux plus intelligents, la faveur aux plus habiles, mais à tous ceux que le temps et la chance peuvent aider ».

Ces considérations secondaires ne l'emportent pas toujours. L'intelligence, la force de caractère ont une influence certaine sur le choix du candidat, et cette influence est quelquefois décisive ; elle est d'autant plus grande que les temps sont plus critiques et que le besoin d'un homme énergique se fait plus sentir. Les réformateurs prédisent l'accroissement de cette influence à mesure qu'augmentera le dégoût des bons citoyens pour les procédés des politiciens de profession. Et, cependant, ne voyons-nous pas que, depuis bien des générations, ce ne sont pas les hommes les plus distingués dans l'Eglise romaine qui sont choisis papes, ni les plus brillants dans l'Eglise anglicane qui sont nommés archevêques de Canterbury ?

Bien que plusieurs Présidents aient vécu de longues années après l'expiration de leur mandat, un seul, John Quincy Adams, a joué un rôle politique après son départ de la Maison Blanche (1). On peut donner de ce fait plusieurs explications. Peut-être l'ex-Président n'a-t-il pas été, avant son avènement au pouvoir, un grand chef de parti, ou ne se soucie-t-il pas de s'exercer après avoir gagné le grand prix et l'avoir laissé échapper, et constaté, sans doute, son peu de valeur. On peut la trouver, aussi, dans certains traits saillants du système politique du pays. Il est souvent difficile à un ex-Président de mettre la main sur une vacance dans la représentation de tel ou tel Etat lui permettant de rentrer au Congrès ; il peut enfin, lui être désagréable, d'autre part, de recourir aux artifices généralement en usage pour conquérir un siège. Lorsqu'on a le désir de se lancer de nouveau dans la vie politique, la grandeur passée est plutôt un embarras qu'un secours.

(1) J.-Q. Adams fut élu à la Chambre des Représentants moins de trois ans après avoir quitté la présidence : il y resta dix-sept ans l'avocat courageux et redouté de ce qu'on peut appeler la théorie nationale de la Constitution contre les esclavagistes.

Le pouvoir suprême, sur lequel les yeux des critiques hostiles ont été constamment fixés, a probablement fait découvrir toute la faiblesse du Président ; il s'est fait des ennemis en refusant à ses partisans des services, ou bien il s'est exposé à la censure pour avoir fait preuve de trop de servilité à l'égard des intérêts de son parti. On le considère comme ayant fait son temps : il appartient déjà au passé, et à moins que, comme Grant, il ne se soit fait aimer du peuple par le souvenir de quelque action d'éclat ou qu'il ne puisse servir son parti comme candidat éventuel à une autre présidence, il a vite fait de se perdre dans la foule ou de se retirer pour éviter la honte de l'oubli. Peut-être, en effet, mérite-t-il d'être oublié. Plus souvent, cependant, il est un homme suffisamment intelligent et énergique pour faire profiter le pays des connaissances qu'il a acquises, et il est regrettable qu'il ne puisse les utiliser dans un poste quelconque. On faisait mieux les choses à Rome. On recueillait au Sénat les talents et l'expérience, la prudence et l'habileté de ceux qui avaient administré et combattu chez eux et à l'étranger, comme consuls ou comme préteurs.

Il nous est possible maintenant de répondre à la question que nous nous sommes posée tout d'abord. Les grands hommes ne sont pas choisis Présidents, d'abord, parce que les grands hommes sont rares dans la politique ; en second lieu, parce que la méthode usitée pour l'élection du Président ne les favorise pas ; en troisième lieu, parce qu'ils ne sont pas, en période de calme, absolument nécessaires. Remarquons, pour conclure, que lorsqu'on étudie, au point de vue historique, les Présidents, on constate chez eux trois périodes, la seconde inférieure à la première, la troisième plutôt meilleure que la seconde.

Jusqu'à l'élection d'Andrew Jackson, en 1828, tous les Présidents avaient été des hommes d'Etat dans l'acception que l'on donne en Europe à ce mot, des hommes d'édu-

cation, d'expérience administrative, ayant une certaine largeur de vues et une certaine dignité de caractère. Tous, à l'exception des deux premiers, avaient rempli les importantes fonctions de secrétaire d'Etat; tous étaient bien connus de la nation pour le rôle important qu'ils avaient joué. Dans la seconde période, de Jackson jusqu'aux débuts de la Guerre Civile en 1861, les Présidents furent,[soit des politiciens, tels que Van Buren, Polk ou Buchanan, soit des soldats heureux (1) comme Harrison ou Taylor, qui furent, aux yeux de leur parti, des porte-drapeau décoratifs. Ils étaient des pygmées intellectuels à côté des vrais chefs de parti de cette génération.— Clay, Calhoun et Webster. Une nouvelle série commence avec Lincoln en 1861. Lui et le général Grant, son successeur, qui occupent à eux deux une période de seize ans, appartiennent à l'histoire du monde. Les autres Présidents de cette période, moins distingués pourtant, sont encore bien supérieurs aux Polk et aux Pierce des années qui ont précédé la guerre, mais ils ne sont plus, comme les Présidents du début, les premiers hommes du pays. En comparant les dix-neuf Présidents qui ont été élus depuis 1789 aux dix-neuf prémiers ministres anglais correspondant à la même période de cent ans. on voit qu'il n'y a que six de ceux-ci et au moins huit de ceux-là que l'histoire peut qualifier de personnes insignifiantes : et, d'autre part, tandis que seuls, Washington, Jefferson, Lincoln et Grant sont hors de pair, il y a sur la liste anglaise sept ou, peut-être, huit noms pouvant figurer dans cette catégorie (2). Il semblerait que la sélection

(1) Jackson, lui-même, tenait le milieu entre le politicien et le soldat, un caractère viril mais une intelligence étroite et sans culture.

(2) La moyenne observée en Amérique serait encore inférieure, si nous faisions entrer dans notre compte les Vice-Présidents qui ont succédé à la mort du Président. Cependant, le système anglais n'assure pas toujours le recrutement d'hommes personnellement

naturelle due au système parlementaire anglais, même modifiée par les habitudes aristocratiques du pays, élèvent aux plus hautes places les plus hauts talents mieux que ne le fait la sélection artificielle en usage en Amérique.

éminents. Addington, Perceval et Lord Goderich ne valent pas mieux que Tyler ou Fillmore, ce qui veut dire pas grand'chose.

CHAPITRE IX

LE CABINET

Il n'existe pas dans les Etats-Unis de chose qu'on puisse comparer à un Cabinet, en donnant, du moins, à ce mot son sens anglais. Mais je me sers de cette expression, non seulement parce qu'elle est employée couramment en Amérique pour désigner les ministres du Président, mais, aussi, parce qu'elle appelle l'attention sur la différence fondamentale existant entre les grands officiers de l'Etat en Amérique et les fonctionnaires analogues des pays libres de l'Europe.

On ne trouve guère dans la Constitution qu'une seule allusion aux ministres du Président. C'est celle qui est contenue dans le pouvoir attribué à ce dernier « de requérir l'opinion écrite du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs sur toutes matières concernant leurs services respectifs ». Tous ces départements ont été créés par des Acts du Congrès. Washington commença en 1789 avec quatre seulement, à la tête desquels furent placés quatre ministres :

Le secrétaire d'Etat,
Le secrétaire du Trésor,
Le secrétaire de la Guerre,
L'Attorney General.

En 1798 on créa un secrétaire de la Marine, en 1829 un directeur général des Postes (1), en 1849 un secrétaire de

(1) Le directeur général des postes fut d'abord subordonné au

l'Intérieur et en 1888 un secrétaire de l'Agriculture.

Ces huit secrétaires constituent ce qu'on appelle le Cabinet (1). Chacun reçoit un traitement de 8 000 dollars (40 000 fr.). Ils sont tous nommés par le Président, avec l'assentiment du Sénat (qui en pratique n'est jamais refusé) et sont révocables par le Président. La seule distinction entre eux et les autres fonctionnaires qui peuvent être placés à la tête d'un département, est qu'ils font partie du conseil privé du Président.

Nul d'entre eux ne peut être membre du Congrès. L'article XI § 6 de la Constitution décide, en effet, « qu'aucun titulaire de fonctions publiques dans les Etats-Unis ne peut être membre de l'une ou de l'autre Chambre, tant qu'il reste en fonctions. »

Le but de cette restriction était d'empêcher le Président de séduire les membres du Congrès en faisant briller à leurs yeux la fonction, et de faire de ses ministres des agents de corruption dont l'influence pernicieuse se serait exercée sur les représentants du peuple. George III et ses ministres avaient corrompu de cette façon le parlement anglais. Un article du *Fédéraliste* (Lettre XL) fait allusion à la « Grande-Bretagne, où un si grand nombre de membres sont élus par un si petit nombre d'électeurs, où les électeurs sont si corrompus par les représentants et les représentants si corrompus par la Couronne. » Les Pères de la Constitution, résolus à empêcher cette dernière forme de corruption, introduisirent dans la Constitution la disposition ci-dessus. On a quelquefois contesté son bien

ministre des finances, bien que son emploi eût été créé par un Act du Congrès en 1794 ; il a été considéré comme faisant partie du Cabinet, du jour où Jackson, en 1829, l'invita aux conseils du Cabinet.

(1) Il y a, aussi, une commission du commerce entre Etats avec des pouvoirs très étendus sur les chemins de fer, créée en février 1887 par un Act du Congrès ; un bureau du travail érigé en ministère en 1888 ; une commission de la pêche, établie en 1870, et une commission du service civil qui remonte à 1883.

fondé, mais il faut remarquer que la Constitution ne contient aucun article interdisant aux ministres d'être présents à l'une ou l'autre Chambre du Congrès et d'y prendre la parole (1). Ce droit appartient, comme on le sait, aux ministres du roi d'Italie ou du Président de la République Française dans leurs rapports avec les deux Chambres (2). Elle garde le silence sur les communications entre fonctionnaires (autres que le Président) et les représentants du peuple.

On laisse au Président la plus grande latitude dans le choix de ses Ministres. D'habitude, il prend un Cabinet entièrement neuf à son entrée en fonctions, même s'il appartient au parti de son prédécesseur. Il peut choisir, et il le fait quelquefois, des hommes qui non seulement n'ont jamais siégé au Congrès, mais qui n'ont jamais fait de politique, qui n'ont, peut-être, jamais fait partie d'une législature d'Etat ou occupé le plus petit emploi (3). Il va sans dire que généralement les personnes sur lesquelles s'arrête son choix se sont déjà créé une situation en vue, tout au moins dans leur pays d'origine. Souvent, elles ont contribué pour une large part à l'élection du nouveau Président, ou disposent dans leur parti d'une influence dont il espère profiter dans sa politique. Quelque-

(1) En février 1881, une commission de huit sénateurs donna, à l'unanimité, un avis favorable à un projet autorisant les ministres du Cabinet (bien entendu sans leur donner le droit de voter) à siéger dans les deux Chambres du Congrès ; ils devaient assister alternativement aux séances du Sénat et à celles de la Chambre. La Commission insista sur la nécessité de cette réforme du règlement, ajoutant qu'il n'y avait aucun doute sur le caractère constitutionnel de la proposition. On n'a rien fait depuis pour faire adopter ce projet.

(2) Les Ministres en Italie font habituellement partie de l'une ou l'autre Chambre. Bien entendu, ils ne peuvent voter que dans la Chambre dont ils sont membres.

(3) Deux membres seulement du Cabinet de M. Harrisson, formé en 1889, avaient siégé au Congrès.

fois, il les a eues pour compétiteurs sérieux au moment du choix des candidats par les partis politiques. C'est ainsi que M. Lincoln, en 1860, nomma secrétaire d'Etat et secrétaire des Finances, M. Seward et M. Chase, les deux candidats qui l'avaient serré de plus près à l'époque de la désignation par le parti républicain d'un candidat à la présidence.

La place la plus en vue dans le Cabinet est celle de secrétaire d'Etat. C'est la récompense suprême souvent réservée à l'homme auquel le Président est le plus redevable de son élection ou, du moins, à un des chefs du parti. Dans les premiers temps, on considérait ce poste comme le marchepied de la présidence. Jefferson, Madison, Monroë et J.-Q. Adams avaient tous rempli sous de précédentes Présidences les fonctions de secrétaires. La direction des Affaires Etrangères est le devoir principal du département d'Etat. Il est sur une plus large scène que tout autre ministre, et a plus d'occasions de se mettre en lumière, joue un rôle d'autant plus important que le Président, très absorbé dans les questions de patronage, est obligé de laisser à son secrétaire une initiative à peu près complète. La politique de l'Administration relative aux affaires étrangères est, en réalité, celle du département d'Etat ; sauf sur les points où le Sénat exerce son contrôle. Le secrétaire d'Etat a, aussi, le service du Grand Sceau des Etats-Unis, la garde des archives, la publication des lois, et, bien entendu, l'instruction et le contrôle des services diplomatiques et consulaires. On répète souvent que le Président est dirigé, ou, pour employer une expression favorite des Américains, « couru » par son secrétaire ; mais cela n'arrive que lorsque le secrétaire lui est supérieur ; dans le même ordre d'idées, il a été dit, avant nos jours, des Présidents qu'ils étaient comme les sultans gouvernés par leur femme ou par leurs compagnons de plaisir.

Le secrétaire du Trésor est le ministre des finances. Sa fonction était de la plus haute importance à l'origine du

gouvernement, quand il fallut édifier un système national de finances et sauver le gouvernement Fédéral des graves embarras avec lesquels il était aux prises. Hamilton, qui remplissait alors ces fonctions, dirigea cette double opération, et l'œuvre de Gallatin, qui fut ministre des Finances sous Jefferson, ne fut guère moins considérable. Pendant la Guerre de Sécession, ce ministère redevint important, à cause des lourds emprunts qui furent contractés et de la quantité de papier-monnaie qui fut mise en circulation. Il l'est encore aujourd'hui, parce qu'il a la surveillance, dans les limites où le Congrès le permet, de la circulation de la monnaie et de la dette nationale. Le secrétaire du Trésor n'a pas, toutefois, à beaucoup près, la même influence qu'un ministre des Finances en Europe ; exclu du Congrès, bien qu'il le saisisse régulièrement de rapports, il n'a rien à faire directement avec l'établissement de taxes et bien peu avec l'affectation des revenus aux diverses charges de l'Etat (1).

Le secrétaire de l'Intérieur est loin d'être le pouvoir omnipotent qu'est un ministre de l'Intérieur en France ou en Italie, ou même un Home Secretary en Angleterre ; presque tous les services qui sont dans ces pays dans les attributions de ces ministres appartiennent, en effet, en Amérique, aux gouvernements d'Etat ou au gouvernement local. Il s'occupe surtout de l'administration des domaines publics qui ont encore une valeur considérable, malgré les concessions exagérées faites aux compagnies de chemin de fer, et de la direction des affaires indiennes. Cette dernière question est une cause incessante de trouble ; elle a donné lieu à des mécomptes sans fin, a toujours été pour les Etats-Unis un sujet de blâme ; il continuera, sans doute, à en être ainsi jusqu'à ce que les

(1) Voir ci-après, chapitre XVII (Finances du Congrès), où nous montrerons que les présidents des Comités des Voies et Moyens et des Appropriations sont, en pratique, des ministres de finances additionnels.

Indiens eux-mêmes aient disparu ou aient été civilisés. A ce ministère ressortissent aussi les brevets et les pensions, celles-ci, source de grandes dépenses et de grands abus, ainsi que le recensement national et l'établissement du cadastre.

Les devoirs des secrétaires de la Guerre, de la Marine et de l'Agriculture et du directeur général des postes sont suffisamment indiqués par leurs titres mêmes. Mais l'Attorney-General est assez différent de son type primitif anglais pour exiger quelques explications. Il n'est pas seulement l'accusateur public et le conseil permanent des Etats-Unis : il est, aussi, à un certain degré, ce qu'on appelle sur le Continent européen un ministre de la Justice. Il a un droit de surveillance générale — on peut à peine l'appeler un contrôle — sur l'administration judiciaire Fédérale et spécialement sur les fonctionnaires du ministère public appelés *district Attorneys*, et sur les fonctionnaires exécutifs de la Cour appelés *United States Marshals*. Il est le jurisconsulte officiel du Président pour toutes les difficultés qui s'élèvent fréquemment dans la Constitution des Etats-Unis et qui concernent la délimitation du pouvoir exécutif et les relations de la puissance Fédérale et de la puissance d'Etat, et, d'une façon générale, dans toutes les questions de droit. Une publicité officielle est souvent donnée à ses opinions ; elles servent de justification à la conduite du Président et indiquent les intentions du pouvoir exécutif sur les questions qui préoccupent l'opinion publique (1). L'Attorney-General est toujours un avocat distingué, sans être pour cela nécessairement à la tête du barreau, les considérations politiques ayant une grande influence sur le choix du Président (2).

(1) Autre différence avec la pratique usitée en Angleterre où les opinions des juristes de la Couronne sont toujours traitées comme confidentielles.

(2) Le *Solicitor General* est une sorte d'assistant de l'Attorney, et non pas (comme en Angleterre) un collègue.

On remarquera que sur cette liste de ministères ne figurent pas un grand nombre de ceux qui existent en Europe. C'est ainsi qu'il n'y a pas de ministre des Colonies, parce que, jusqu'à ces derniers temps, il n'y avait pas de colonies ; pas de ministre de l'Instruction publique, parce que cette matière est réservée aux différents Etats (1) ; pas de ministre des Cultes, parce que le gouvernement des Etats-Unis n'a rien à faire avec les formes particulières de religion ; pas de ministre du Commerce, parce que l'activité du gouvernement Fédéral dans cette branche, bien qu'allant en augmentant, est encore restreinte ; pas de ministre des Travaux publics, parce que les allocations faites dans ce but émanent directement du Congrès sans l'intervention du pouvoir exécutif et reçoivent la destination qu'indique le Congrès (2). Une grande part du travail qui, en Europe, incomberait aux membres de l'Administration va en Amérique aux comités du Congrès, spécialement aux comités de la Chambre des Représentants. C'est ce qui arrive particulièrement pour l'établissement des impôts, les travaux publics, l'administration des territoires ; il existe pour chacune de ces matières un Comité spécial dans les deux Chambres.

Autrefois, un ministre du Cabinet avait le pas sur les

(1) En 1867 et 1869 des Acts créèrent un bureau de l'Instruction publique rattaché au ministère de l'Intérieur, mais sa fonction consiste simplement à rassembler et à publier les informations sur des sujets concernant l'éducation. Ce rôle, il le remplit avec conscience et succès.

(2) Les crédits votés pour l'amélioration des rivières ou des ports sont divisés en sommes affectées chacune à un travail déterminé. Les travaux sont sous la surveillance d'officiers du Corps des Ingénieurs de l'armée des Etats-Unis, dépendant du département de la guerre. Les édifices publics sont construits sous la direction d'un fonctionnaire appelé architecte surveillant, attaché au ministère des Finances. Le bureau météréologique relève du ministère de la Guerre, la surveillance des côtes du ministère de la Marine.

sénateurs, mais ceux-ci ont maintenant obtenu gain de cause et marchent avant lui dans les cérémonies publiques. Ce point a naturellement plus d'importance pour les femmes des réclamants que pour les réclamants eux-mêmes.

Les situations respectives du Président et de ses ministres sont, comme nous l'avons déjà expliqué, le contraire de ce qui existe dans les monarchies constitutionnelles de l'Europe. Là, le souverain est irresponsable et le ministre responsable des actes qu'il fait au nom du souverain. En Amérique, le Président est responsable parce que le ministre n'est pas autre chose que son domestique, obligé de lui obéir et indépendant du Congrès. Par suite, légalement, les actes du ministre sont les actes du Président. Il n'en est pas moins vrai que le ministre est aussi responsable, responsabilité pouvant aller jusqu'à la mise en accusation pour fautes graves commises dans ses fonctions. Le point de savoir s'il peut, comme en Angleterre, être poursuivi pour avoir donné de mauvais conseils au Président n'a jamais été soulevé; mais, en se fondant sur la théorie générale de la Constitution, il semblerait que non, à moins, bien entendu, que son mauvais conseil ne prenne l'importance d'une conspiration ourdie avec le Président, ce qui serait de nature à entraîner la mise en accusation. En France, la responsabilité des ministres du Président ne fait pas obstacle, en théorie, à la responsabilité du Président lui-même; pratiquement cependant la différence est grande, puisque, comme sous la Constitution anglaise, le Président gouverne au moyen de ministres soutenus dans la Chambre par la majorité.

Voilà ce que nous avions à dire des ministres considérés individuellement. Il reste à examiner le fonctionnement dans son ensemble de l'administration américaine. C'est là, comme on le sait, le trait le plus caractéristique en Europe et le plus spécial du système parlementaire qu'on appelle, aussi système « de Cabinet ».

En Amérique, l'administration ne fonctionne pas comme un bloc. L'administration n'est pas un bloc. Elle est un

groupe de personnes dont chacune dépend individuellement du Président et engage sa responsabilité. Il n'existe pas d'unité politique, de responsabilité collective (1).

A l'origine de la Constitution, lorsque George Washington fut élu Président, il fut entendu que le Président serait en dehors et au-dessus des partis ; ce fut pour ce motif qu'il devait être choisi par des électeurs spéciaux. Washington n'appartenait à aucun parti ; d'ailleurs, bien que des tendances divergentes se manifestassent déjà, les partis n'existaient pas encore. Il n'y avait, dès lors, pas de raison pour qu'il prît ses ministres dans une section de l'opinion publique plutôt que dans une autre. Comme il était responsable devant la nation et non devant la majorité du Congrès, il n'était pas obligé de choisir des hommes faisant partie de cette majorité. C'était lui et non pas le ministère qui aurait à répondre des actes faits par le pouvoir exécutif ; et il n'avait pas à se préoccuper des opinions ou des affiliations des fonctionnaires sous ses ordres, mais seulement de leur capacité et de leur honorabilité. Washington arrêta son choix pour le secrétariat d'Etat sur Thomas Jefferson, déjà célèbre comme l'auteur principal de la déclaration de l'Indépendance : pour attorney-general il prit un autre Virginien, Edmond Randolph. Tous deux étaient des hommes aux tendances nettement démocratiques, disposés à restreindre dans d'étroites limites l'action du gouvernement Fédéral. Le secrétaire du

(1) En Amérique, on a l'habitude de réserver au Président et à ses ministres non pas l'appellation de « gouvernement », mais celle « d'administration », probablement parce qu'ils ne sont pas considérés comme gouvernants dans le sens que l'on donne en Europe à ce mot. L'expression « gouvernement » n'est pas, d'ailleurs, très ancienne en Angleterre. Il y a trente ans, le public disait couramment « le ministère » là où on dit, aujourd'hui, « le gouvernement » En France et en Allemagne ministère est le terme en usage, *Gouvernement* et *Regierung* désignant plus spécialement le pouvoir exécutif.

Trésor fut Alexander Hamilton, de New-York, et le secrétaire de la Guerre Henry Knox, du Massachussetts. Hamilton était de beaucoup le plus éminent parmi ceux qui constituèrent bientôt le parti fédéraliste dont le programme était la consolidation du pouvoir exécutif et la subordination des Etat à l'autorité centrale. Il en fut bientôt reconnu le chef. Knox avait les mêmes opinions. Des dissensions ne tardèrent pas à s'élever entre Jefferson et Hamilton et dégénérèrent en hostilité ouverte ; Washington ne les conserva pas moins tous deux dans leurs fonctions ministérielles jusqu'au moment où Jefferson se retira, en 1794, et Hamilton, en 1795. Le second Président, John Adams, conserva les ministres de son prédécesseur ; ils étaient de la même opinion, et appartenaient au parti Fédéraliste récemment constitué. Mais avant de se retirer, John Adams s'était brouillé avec la plupart d'entre eux, ayant pris d'importantes mesures sans leur assentiment et contre leurs désirs. Jefferson, le troisième Président, était un chef de parti dans l'âme : il choisit naturellement ses ministres parmi ses amis politiques. Les Présidents subséquents ont tous été les porte-drapeau de l'un ou de l'autre parti, et tous ont considéré comme un devoir pour eux de choisir un cabinet de parti. Leurs partisans y comptent : et ils préfèrent eux-mêmes être entourés et conseillés par des amis personnels.

Jusqu'à présent, un Cabinet américain ressemble à un Cabinet britannique. Comme lui, il est composé exclusivement de membres d'un même parti. Voyons maintenant les différences. Le système parlementaire d'Angleterre et de ces pays qui, ainsi que la Belgique, l'Italie et les Colonies anglaises à *self-government* se sont plus ou moins modelés sur l'Angleterre, repose sur quatre principes.

Le chef du pouvoir exécutif est irresponsable. La responsabilité est restreinte au Cabinet, c'est-à-dire à des ministres qui l'aident de leurs conseils, de sorte que, s'il vient

à se tromper, la faute retombe sur eux ; ils souffrent et il s'échappe. Les ministres ne peuvent pas alléguer, pour justifier leurs actes, l'ordre du souverain. Si, en effet, celui-ci leur donne un ordre qu'ils désapprouvent, leur devoir est de se retirer.

Les ministres siègent dans les Assemblées législatives. En pratique, ils constituent, ainsi que les écrivains anglais les plus autorisés le font remarquer, un Comité de la législature, choisie par la majorité pour un temps indéterminé.

Les ministres sont responsables devant le pouvoir législatif, et doivent se retirer (1) dès qu'ils ont perdu sa confiance.

Les ministres sont solidairement responsables de leurs actes, c'est-à-dire que le blâme d'un acte fait par l'un d'eux retombe sur tout le Cabinet, à moins que l'auteur de l'acte n'en prenne la responsabilité personnelle et ne se retire. En d'autres termes, la responsabilité est collective.

Aucun de ces principes n'est vrai en Amérique. Le Président est personnellement responsable de ses actes, non devant le Congrès, mais devant le peuple par qui il est choisi. La mise en accusation est le seul moyen de mettre en pratique cette responsabilité. Néanmoins, comme le pouvoir présidentiel ne dure pas plus de quatre ans, et se trouve très limité, le fait n'a pas de graves conséquences. Le Président ne peut pas se dégager de cette responsabilité en se prétendant couvert par l'avis de ses ministres, puisqu'il n'est nullement obligé de le suivre, et qu'ils sont forcés de lui obéir ou de se retirer. Les ministres ne font pas partie

(1) En Angleterre et dans quelques autres pays (par exemple dans les Colonies britanniques à *self-government*) on a, aussi, l'alternative de dissoudre le Parlement. Ce droit est, cependant, soumis au pouvoir quelque peu indéfini, mais pas entièrement aboli, du souverain ou du gouverneur de refuser la dissolution dans certains cas.

du Congrès. Ils ne relèvent pas du Congrès, mais du Président, leur maître. Lorsqu'ils sont appelés devant une Commission, c'est comme témoins au même titre que toute autre personne, et ils n'ont pas l'occasion d'expliquer et de justifier devant le Congrès leur politique ou plutôt la politique de leur maître. Aussi, un vote hostile du Congrès ne les touche pas, n'a pas d'influence sur leur situation. Proposent-ils une mesure qui exige des crédits, et le Congrès refuse-t-il ces crédits, la mesure ne peut pas être prise. Une douzaine de votes de blâme ne les forcera pas à se retirer, et n'obligera pas le Président à se départir de sa ligne politique. Ce fait, quelque étrange qu'il nous paraisse à nous autres Européens, est une conséquence nécessaire de ce que le Président et par suite son Cabinet ne tirent pas leur autorité du Congrès. Supposons, comme cela arriva en 1878-79, un Président républicain avec une majorité démocratique dans les deux Chambres du Congrès. Le Président, à moins, bien entendu, d'être convaincu d'un changement d'opinion dans la nation depuis son élection, est moralement obligé de continuer la politique qu'il a défendue comme candidat dans sa profession de foi, et qui est approuvée par la majorité de la nation puisqu'il a été choisi sur ce programme. Il se peut que cette politique soit opposée aux opinions de la majorité du Congrès, et cette majorité a raison dans ce cas d'entraver le Président de tous ses moyens. Il a raison, de son côté, de poursuivre malgré elle la réalisation de ses projets personnels et l'application de ses principes, aussi loin que la Constitution et les crédits à sa disposition le lui permettront. Cet antagonisme peut conduire à une impasse. Mais les impasses existent sous tous les régimes politiques, sauf sous celui d'autorité absolue, que cette autorité soit un individu ou une Assemblée. Le risque des impasses n'est-il pas, d'ailleurs, le prix que paie la nation pour la garantie de ses rouages constitutionnels ?

On voit, d'après ce que nous venons d'exposer, qu'il n'est pas possible d'envisager le Cabinet comme séparé du Président. Une administration américaine ne ressemble pas tant aux Cabinets d'Angleterre ou de France qu'au groupe de ministres qui entourent le czar ou le sultan, ou à ceux qui exécutaient, autrefois, les ordres d'un empereur romain comme Constantin ou Justinien. Des ministres de cette nature sont responsables séparément devant leur maître qui peut leur demander séparément des conseils, mais n'ont pas nécessairement de relations les uns avec les autres, et ne sont pas obligés d'avoir une action commune. Ainsi, tandis que le Président confie chaque branche de l'administration au ministre que désigne la loi, et peut, s'il le juge à propos, lui laisser des pouvoirs aussi étendus que possible, les actes exécutifs de son subordonné seront ses propres actes, et sur ces actes le pays le jugera. On peut dire que la politique suivie est plutôt sa propre politique que la politique de son cabinet (1). Les ministres se réunissent en conseil, mais ils ont relativement peu d'affaires à traiter, puisqu'ils n'ont pas à se concerter sur la tactique parlementaire à suivre, pas de bills à préparer, et presque pas de questions de politique étrangère à discuter. Ils ne constituent pas un gouvernement dans le sens que l'on donne en Europe à cette expression ; ils sont un groupe de directeurs d'administrations différentes ; leur chef les consulte le plus souvent séparément ; il les réunit, pourtant, quelquefois pour s'entretenir avec eux de politique, ou pour trancher quelque question administrative dont l'attribution à tel ou tel ministre paraît douteuse. L'exemple le plus frappant de ce contraste entre les systèmes anglais et américain peut être trouvé dans ce fait que, tandis qu'un roi d'Angleterre n'a jamais (depuis le règne de la reine Anne) siégé dans son propre cabinet,

(1) Lincoln fit sa proclamation sur l'émancipation, sans consulter son Cabinet. Il est vrai qu'il lui en soumit ensuite le texte pour avoir son avis.

pour éviter d'accepter la responsabilité de ses décisions, un Président américain l'a toujours fait, parce qu'il est responsable et a réellement besoin de conseils pour l'aider et non pour le couvrir (1).

L'existence du Cabinet n'est pas prévue dans les lois, pas plus, d'ailleurs, que dans la Constitution des Etats-Unis. De même, en Angleterre, dans la loi anglaise. Cela n'empêche pas le Cabinet anglais d'être, en réalité, une partie, un Comité, bien qu'un Comité informe, d'un Corps aussi vieux que le Parlement lui-même, le Conseil Privé ou la *Curia Regis*. Le Conseil Privé n'est pas une des anciennes institutions d'Angleterre reproduite dans la Constitution des Etats-Unis (2). Il se peut qu'il ait paru déjà suranné à la Convention de 1787. Même en Angleterre, il était arrivé, à cette époque, à n'être plus qu'un souvenir, se perpétuant, on ne sait comment, d'un ordre de choses antérieur. Aujourd'hui, il ne continue à vivre que par ses Comités, dont trois, le Bureau du Commerce, le département de l'Instruction publique, et le département de l'Agriculture constituent des branches de l'administration, une, le Comité judiciaire, une Cour de justice, et une, le Cabinet, le pouvoir exécutif virtuel de la nation. Les auteurs de la Constitution américaine comprirent que cette institution ne pourrait pas s'adapter à leur pays. Le Conseil privé était

(1) On peut trouver un autre exemple de ce contraste dans ce fait qu'au cas où un ministre s'absente de Washington, le sous-secrétaire est souvent prié de le remplacer au Conseil du Cabinet.

(2) Nous trouvons, cependant, dans la Constitution primitive du Delaware un conseil privé; il existait, aussi, dans un certain nombre d'Etats, auprès du gouverneur, des Assemblées consultatives. Lorsque James Wilson proposa de mettre le pouvoir exécutif aux mains d'une seule personne, on lui demanda si cette personne aurait auprès d'elle un conseil. Il répondit « qu'il ne désirait pas qu'il y eût de conseil, qui sert plus souvent à couvrir des malversations qu'à les empêcher ». Elliot, *Debates*, V, 151. De son côté, Randolph déclarait que des conseillers ne pourraient qu'affaiblir la responsabilité du président (voyez plus loin, chap. XLI).

nommé, et il était indispensable que, chez eux, il fût élu. La seule utilité eût été de contrôler le Président ; or en ce qui concerne l'administration du pays, le Président ne fait qu'exécuter les lois et un contrôle est à peine nécessaire, et, pour ce qui regarde les affaires étrangères et les nominations, il est lui-même contrôlé par le Sénat. Un troisième Corps, en dehors et au-dessus des deux Chambres du Congrès, était superflu. Le Sénat peut bien rappeler par quelques traits le Conseil Privé anglais du XVII[e] siècle, parce qu'il aide de ses avis le pouvoir exécutif, mais il existe une différence considérable entre être conseillé par des hommes choisis par vous-même ou par d'autres qui vous ont été imposés par l'élection. Aussi, les relations du Président et du Sénat, même lorsqu'ils appartiennent au même parti, sont-elles rarement cordiales, et moins encore empreintes de confiance Ils sont des pouvoirs rivaux, jaloux l'un de l'autre.

CHAPITRE X

LE SÉNAT

La législature nationale des Etats-Unis, le Congrès, est constituée par deux Corps, suffisamment distincts par leur composition, leurs attributions et leur caractère pour exiger une description séparée.

Le Sénat est formé de deux membres par Etat ; ils doivent habiter l'Etat qu'ils représentent et avoir au moins 30 ans. Ils sont élus, pour une durée de six ans, par la législature de leur Etat et sont rééligibles. Tous les deux ans, un tiers des membres est soumis à réélection, et l'Assemblée entière est ainsi renouvelée tous les six ans, les membres anciens se trouvant toujours deux fois plus nombreux que les nouveaux élus dans les deux dernières années. Comme il y a maintenant quarante-cinq Etats, le nombre des sénateurs, à l'origine de vingt-six, est actuellement de quatre-vingt-dix. Cette augmentation considérable et imprévue ne doit pas être oubliée quand on envisage les objets pour lesquels le Sénat fut créé et pour la réalisation desquels une Assemblée peu nombreuse est parfois plus utile qu'un vaste Corps. Il ne reste que trois territoires (1) susceptibles d'être transformés en Etats ;

(1) Je ne compte ni le territoire indien, à l'ouest d'Arkansas, ni Alaska ; il n'est pas probable, en effet, que le premier de ces territoires, avant quelque temps, et le second avant de longues années, contiennent une population civilisée assez nombreuse pour eur permettre de devenir des Etats.

dès lors, le nombre des sénateurs ne pourra pas dépasser quatre-vingt-seize (à moins bien entendu qu'on ne procède à la division de quelques-uns des Etats existants ou qu'on ne fasse de quelques territoires plusieurs Etats). Ce chiffre est, comme on le voit, bien inférieur à celui de la Chambre des Lords anglaise (1) (environ 570), du Sénat français (300) et de la Chambre des Seigneurs prussienne (432). Aucun sénateur ne peut occuper de fonctions publiques dans les Etats-Unis. Le Vice-Président de l'Union est d'office président du Sénat ; il n'a pas le droit de voter ; mais il a voix prépondérante en cas de partage. A son défaut (par exemple au cas de mort, de maladie ou s'il succède à la présidence), le Sénat choisit un de ses membres pour être président *pro tempore*. Son autorité, en ce qui concerne la police des séances, est très limitée, les décisions en ces matières étant reconnues appartenir au Sénat lui-même (2).

Les fonctions du Sénat se divisent en trois classes, législatives, exécutives et judiciaires (3). Ses fonctions législatives consistent à passer, de concert avec la Chambre des Représentants, des bills qui deviennent des *Acts du Con-*

(1) A l'avènement de George III, la Chambre des Lords ne comptait que 174 membres.

(2) Les pouvoirs du Lord Chancelier, comme Speaker de la Chambre des Lords anglaise, sont bien moins étendus que ceux du speaker de la Chambre des communes. Il est à remarquer que de même que le Vice-Président n'est pas choisi par le Sénat, mais par le peuple, et n'est pas à proprement parler un membre du Sénat, de même le Lord Chancelier n'est pas choisi comme président par la Chambre des Lords, mais par le souverain ; de plus, il n'est pas nécessairement un pair. Ceci, toutefois, est une simple coïncidence et ne doit pas être attribué au désir d'imiter l'Angleterre.

(3) Pour éviter des longueurs, je ne m'étends pas sur les détails des pouvoirs constitutionnels et des devoirs des Chambres du Congrès. On trouvera ces renseignements dans le texte de la Constitution, imprimé à l'appendice.

grès, une fois approuvés par le Président, ou même, en cas de refus d'approbation de ce dernier, lorsqu'ils ont été passés une seconde fois par une majorité de deux tiers dans chaque Chambre, après que le Président les a renvoyés pour nouvel examen. — Ses fonctions exécutives sont : *a*) D'approuver ou de désapprouver les nominations faites par le Président des fonctionnaires fédéraux, comprenant les juges, les ministres d'Etat et les ambassadeurs ; *b*) D'approuver, à la majorité des deux tiers au moins des membres présents, les traités faits par le Président ; cela veut dire que ce traité tombe s'il réunit moins des deux tiers des présents. — Ses fonctions judiciaires consistent à siéger comme Cour de justice dans les procès de mise en accusation, dont l'instruction est faite par la Chambre des Représentants.

Mais le caractère le plus saillant du Sénat, celui qui, à un moment donné, était considéré comme la plus importante de ses attributions, est d'être la représentation des différents Etats de l'Union en tant que Républiques séparées et de constituer, par suite, un organe essentiel du système Fédéral. Chaque Etat, qu'il soit grand comme New-York ou petit comme le Delaware, élit deux sénateurs, ni plus, ni moins (1). Ce principe ne fut pas adopté dans la Convention de 1787, sans une longue résistance de la part des grands Etats ; il ne fut finalement accepté que parce qu'il était

(1) L'Etat de New-York est deux fois grand comme l'Ecosse et plus peuplé que l'Ecosse, le Northumberland et le Durham réunis. L'Etat de Delaware est un peu plus petit que Norfolk avec à peu près la population de Bedfordshire. C'est comme si Bedfordshire avait dans une des Chambres anglaises autant d'importance que toute l'Ecosse avec le Northumberland et le Durham, ce qui est, certainement, peu conforme à la théorie démocratique. L'Etat de Nevada a maintenant une population à peu près égale à celle de Carthness (45 761) ; et son influence au Sénat est équivalente à celle de New-York. Cet Etat, ramassis de mines éteintes, est en réalité une sorte de bourg pourri, sous la dépendance des grands « manieurs d'argent (*silver men*) ».

le seul moyen de rassurer les petits Etats qui craignaient d'être écrasés par les grands. C'est, maintenant, la disposition de la Constitution la plus difficile à modifier, car « aucun Etat ne peut être privé de son droit de suffrage égal dans le Sénat sans son consentement », et ce consentement risque fort de ne pas être obtenu. En fait, il n'y a jamais eu de division d'intérêts ou de contestations entre les grands et les petits Etats (1). Le principe de la représentation égale de tous les Etats n'en a pas moins eu un important résultat ; il a poussé le parti esclavagiste, pendant les trente années qui ont précédé la guerre civile, à étendre le domaine de l'esclavage, de façon à créer de nouveaux Etats esclavagistes et, en maintenant ainsi l'égalité au Sénat, à empêcher le vote de lois hostiles à l'esclavage.

Il a eu, par contre, des conséquences heureuses. Il a, d'abord, donné au Sénat une base différente de celle adoptée pour l'autre Chambre du Congrès. Toutes les nations qui ont divisé leur pouvoir législatif en deux Chambres se sont heurtées à des difficultés, lorsqu'elles ont voulu attribuer à chacune d'elles un caractère distinct. En Italie, le Sénat est composé de membres nommés par le roi. La Chambre des Lords prussienne est partie nommée, partie héréditaire, partie élue. Parmi les sénateurs espagnols, les uns sont héréditaires, d'autres font partie de l'Assemblée à raison de leurs fonctions, d'autres, enfin, sont élus. Dans l'Empire germanique, le Conseil Fédéral est constitué par des délégués des différents royaumes et principautés. La France désigne ses sénateurs par une élection à plusieurs degrés. En Angleterre, les membres non spirituels de la Chambre des Lords siègent maintenant par droit héréditaire, et les personnes qui proposent

(1) Hamilton avait prédit ce résultat. Voyez ses remarques sur la Convention constitutionnelle de New-York, en 1788. Elliot, *Debates*, p. 213.

de réédifier sur de nouvelles bases cet ancien corps sont très embarrassées pour découvrir une méthode susceptible de le fortifier et de lui donner une utilité, sans avoir recours à l'élection directe, comme céla a lieu à la Chambre des communes (1). Le système américain, plus ancien qu'aucun de ceux en usage en Europe, est aussi le meilleur; il est simple et naturel, c'est-à-dire en conformité avec les conditions politiques de l'Amérique. Le Sénat américain est fort par lui-même, tout en étant distinct, dans ses caractères généraux, des Assemblées qui sont une émanation plus immédiate du peuple.

Il constitue aussi, comme Hamilton le prévoyait, un lien entre les gouvernements d'Etats et le gouvernement National. Il est un organe de ce dernier gouvernement et, cependant, ses membres dépendent des législatures d'Etat, puisque c'est d'elles qu'ils tirent leurs pouvoirs. A un certain point de vue, cette connexion a été nuisible; elle a favorisé le développement des partis nationaux et rendu dans les législatures d'Etat leur opposition plus intense. Telle est l'importance des votes du Sénat pour les grands partis politiques, qu'ils sont obligés de livrer bataille dans chaque Assemblée d'Etat pour le choix des sénateurs. A l'origine, le mode d'élection des sénateurs dans ces Assemblées était laissé à la législation de chaque Etat : ce système ne tarda pas à donner lieu à des réclamations incessantes et à des intrigues et amena, en 1866, le vote d'une loi Fédérale sur la matière. Il fut décidé que chacune des législatures d'Etat voterait d'abord séparément pour l'élection d'un sénateur Fédéral. En cas

(1) En vertu d'une loi de 1876, deux personnes peuvent être désignées par la Couronne pour siéger comme *Lords d'appel*, avec la dignité de baron à vie [et depuis un Act de 1887, elles ont, pour la durée de leur vie, un siège à la Chambre haute]. Les pairs écossais et irlandais bénéficient de pairies héréditaires, mais quelques-uns seulement sont élus par leurs pairs pour faire partie de la Chambre des Lords ; les pairs écossais de cette catégorie sont nommés pour la durée d'un Parlement, les pairs irlandais le sont à vie.

de conflit, il serait procédé à un vote définitif dans une réunion des deux Chambres, une certaine majorité de présents et de votants étant nécessaire dans chacune d'elles, pour la validité du vote. Même avec cette façon de procéder, une élection sénatoriale donne souvent lieu à des luttes longues et acharnées, la minorité faisant tous ses efforts pour empêcher l'élection et laisser le siège vacant (1).

Le système de recrutement du Sénat, au moyen d'élections à plusieurs degrés, a excité l'admiration des critiques étrangers, qui le considèrent comme la cause suffisante et unique de la supériorité de cette Assemblée en tant que Corps législatif et exécutif. J'examinerai tout à l'heure le bien fondé de ces éloges. Notons, dès à présent, que l'élection des sénateurs n'est, pour ainsi, dire plus, en réalité, une élection indirecte. Théoriquement, les sénateurs sont encore choisis, ainsi que le porte la lettre de la Constitution, par les législatures d'Etat, mais, bien entendu, les législatures d'Etat signifient le parti dominant. Le parti tient une réunion préparatoire (*caucus*) et désigne son candidat : celui-ci est toujours élu, le parti marchant comme un seul homme pour le candidat de la majorité, quel qu'il soit. D'ailleurs, le choix du caucus est très souvent préparé d'avance par les chefs de partis. Quelquefois, à la veille d'une vacance d'un siège sénatorial, les aspirants à ce siège posent leur candidature devant le peuple de l'Etat. Leurs titres sont examinés dans la Convention d'Etat du parti, tenue à l'occasion de la désignation des candidats du parti aux fonctions d'Etat, et un vote désigne le porte-drapeau du parti pour le siège sénatorial. Ce vote lie le parti dans les législatures d'Etat et en dehors. Le jour des élections aux Assemblées d'Etat, qui précèdent immédiatement une élection sénatoriale possible,

(1) Voir sur cette loi et sur les inconvénients du système actuel un article remarquable de M. W.-P. Garrison (*Atlantic Monthly*, août 1891).

les candidats aux sièges de législature sont souvent invités à faire savoir pour qui, au cas où ils seraient élus, ils voteront, lors de l'élection sénatoriale (1). L'aspirant sénateur, qui est, comme on pense bien, un politicien de marque de l'Etat, fait souvent campagne en faveur des candidats aux législatures, qui ont pris l'engagement de le soutenir et défend leurs intérêts en même temps que les siens (2). Je ne prétends pas que, dans la plupart des Etats, le choix du sénateur soit la considération déterminante des élections aux législatures. Les circonstances peuvent changer, des compromis devenir nécessaires. Toutefois, il faut reconnaître qu'aujourd'hui, d'une façon générale, les membres des législateurs ne jouissent dans le choix du sénateur que d'une liberté très restreinte. Le peuple, ou plutôt, les politiciens qui le mènent et agissent en son nom ont le plus souvent tout arrangé au moment des élections aux législatures d'Etat. Tellement il est difficile d'assurer le fonctionnement d'une élection à plusieurs degrés conformément au plan originel ! Tellement, aussi, il est difficile d'empêcher une Constitution, même écrite et rigide, de plier et de se déformer sous l'effort de la politique (3).

(1) La Constitution de l'Etat de Nebraska (1875), permet aux électeurs, au moment de voter pour les membres des législatures d'Etat « de consigner par bulletin leur préférence pour tel ou tel candidat au Sénat des Etats-Unis. Les votes émis pour ces candidats seront brignés et comptés de la même façon que pour les fonctionnaires d'Etat ». C'est là une tentative indirecte pour contrecarrer la disposition de la Constitution Fédérale, qui donne aux législatures le choix des sénateurs.

(2) La fameuse lutte de M. Douglas et de M. Lincoln pour le siège Sénatorial d'Illinois, en 1858, fut en réalité une campagne électorale.

(3) Ces dernières années, la proposition a été souvent faite (la Chambre des Représentants a même été récemment saisie d'un projet dans ce sens) de modifier la Constitution Fédérale en enlevant aux législatures d'Etat, l'élection des sénateurs, et en la donnant au peuple. Quelques publicistes judicieux approuvent cette

Les membres du Sénat votent individuellement. Cela veut dire que le vote d'un sénateur est son vote propre et non celui de son propre Etat.

Il en était différemment dans le Congrès de l'ancienne Confédération avant 1789, et il en est de nos jours encore différemment dans le Conseil Fédéral de l'Empire germanique, dans lequel chaque Etat doit voter dans le même sens, bien qu'il ait un nombre de voix proportionné à sa population. Dans le Sénat américain, les deux sénateurs d'un Etat peuvent appartenir à des partis opposés ; il en est souvent ainsi dans le cas où les Etats en question sont divisés en deux partis de force à peu près égale et que la majorité se balance (1). Comme les législatures d'Etat ne sont nommées que pour peu de temps (la Chambre la plus nombreuse habituellement pour deux ans), un sénateur a pendant les deux tiers de la durée de son mandat à se préoccuper, pour sa réélection, non pas des législatures existant au moment de sa nomination, mais des Chambres futures (2) ;

innovation : ils estiment que les mauvais candidats auront moins de chances de succès, lorsqu'ils auront à faire avec l'ensemble des partis et avec le peuple, qu'ils n'en ont aujourd'hui avec des Assemblées entièrement à la dévotion de chefs de parti. Le peuple, constitué en corps électoral, ne vaut certainement pas mieux qu'une législature d'Etat, mais, au moins, les nominations faites par lui se font publiquement, tandis qu'avec le système actuel, les candidats choisis par la législature peuvent l'être secrètement ; il pourra y avoir autant de démagogie que maintenant, il y aura probablement moins de corruption.

(1) Dès l'origine du gouvernement Fédéral, il fut convenu que les deux sièges Sénatoriaux de chaque Etat ne seraient jamais vacants en même temps.

(2) Si une vacance de sénateur se produit en dehors des sessions des législatures d'Etat, le pouvoir exécutif de l'Etat a le droit d'y pourvoir jusqu'à la première réunion de ces Assemblées. Cette prérogative a surtout de l'importance lorsqu'à l'époque de la vacance les partis politiques sont également divisés dans le Sénat.

et cette circonstance lui assure une plus grande indépendance.

La durée du mandat de sénateur fut, parmi les dispositions de la Constitution, une des plus vivement attaquées et défendues en 1788. Un mandat de 6 ans, objectait-on, ferait des sénateurs des aristocrates dangereux, tout prêts à oublier la législature qui les avait élus ; quelques-uns allèrent même jusqu'à demander pour la législature d'un Etat, le droit de révoquer les sénateurs (1). L'expérience a cependant, démontré que cette durée n'était nullement exagérée : elle est une des causes qui ont rendu la réélection des sénateurs plus facile que celle des membres de la Chambre des Représentants ; ce résultat peut offenser les puritains de la doctrine démocratique, mais il n'en a pas moins tourné à l'avantage du pays. Les sénateurs des petits Etats sont plus souvent réélus que ceux des Etats plus importants. La raison en est que, dans les petits Etats, les compétitions et les ambitions sont moins vives, la politique moins changeante, le peuple, peut-être, plus fidèlement attaché à un homme qu'il a une fois honoré de sa confiance. Le sénateur y a généralement plus de facilités pour maintenir son influence sur sa législature ; en supposant un Corps électoral accessible à l'argent, il lui sera plus aisé que dans un Etat plus important d'user de ce procédé de corruption. Pourtant, aucun petit Etat n'a jusqu'à ce jour été plus sous la coupe d'un homme que le grand Etat de Pennsylvanie depuis ces 40 dernières années avec ses « bosses ».

L'âge moyen des sénateurs n'est pas aussi élevé qu'on pourrait le croire. Les trois quarts de ses membres ont

(1) Cet amendement fut recommandé par une Convention de la Pennsylvanie qui se réunit, dans ce but, après l'adoption de la Constitution. Voyez Elliot, *Debates*, II, p. 545. Une législature d'Etat adopte quelquefois des résolutions enjoignant à ses sénateurs de voter d'une certaine façon, mais ceux-ci, bien entendu, ne sont nullement obligés d'en tenir compte.

moins de soixante ans. L'autorité du sénateur n'est ni augmentée, ni diminuée par l'importance de l'Etat dont il est le représentant. Son influence dépend de ses talents, de son expérience, de son caractère ; et comme les sénateurs des petits Etats ont souvent l'avantage de compter de longs services et d'être assurés de leur réélection, ils sont souvent les plus influents.

Le Sénat est un corps permanent. Par là, il ressemble aux Chambres Hautes d'Europe et diffère de celles des colonies britanniques et de la plupart des Etats de l'Union. Il est un organe qui ne meurt pas. Une fois créé, il vit d'une existence continue ; il change, mais non tout à la fois comme certaines Assemblées issues du suffrage populaire. Tel un lac alimenté par l'eau fraîche des ruisseaux qui vient remplacer celle que la rivière lui enlève à sa sortie. Il est ce qu'Harrington disait du Sénat de Venise, « toujours changeant et toujours le même ». Ce caractère de permanence fut imprimé au Sénat pour lui permettre de conduire et de contrôler avec plus d'autorité la politique extérieure de la nation. Un résultat imprévu et plus important a été la création dans cette Assemblée d'un ensemble des traditions et d'un esprit de corps, et, comme conséquence, le développement chez ses membres d'habitudes de dignité et de respect de soi-même. Les nouveaux sénateurs étant relativement peu nombreux sont facilement assimilables ; et, bien qu'au Sénat le pouvoir balance d'un parti à l'autre suivant la prédominance dans les législatures d'Etat de l'un ou de l'autre parti, le mouvement de bascule est plus lent que dans les Assemblées soumises à un renouvellement intégral, et les revirements brusques de politique moins à craindre.

Les pouvoirs législatifs du Sénat étant, sauf sur un point, les mêmes que ceux de la Chambre des Représentants, feront l'objet d'une étude ultérieure. Le point sur lequel ils diffèrent est relatif aux bills financiers. Partant de ce principe que les impôts ne doivent être établis

que par les représentants directs du peuple, et en imitation de la théorie anglaise digne de respect qui avait déjà trouvé place dans plusieurs constitutions d'Etat, la Constitution décide (art. I, § 7) que « tous les bills concernant la levée d'un impôt seront d'abord passés par la Chambre des Représentants, mais que le Sénat aura la faculté, comme il le fait pour les autres bills, de proposer des amendements concurremment avec la Chambre ». En pratique, tandis que la Chambre s'en tient strictement à l'exercice de son droit d'initiative, le Sénat fait un usage très large de son pouvoir d'amendement. Il est très souvent en lutte avec la Chambre pour l'établissement des impôts et surtout pour les appropriations. Presque toutes les sessions se terminent par une discussion, une conférence, un compromis.

Dans le règlement (dont on trouvera à l'appendice quelques extraits relatifs aux questions les plus importantes), aucun article ne figure concernant la clôture des débats (bien qu'une tentative dans ce sens ait été faite par Henry Clay et renouvelée en 1890) ; aucun, non plus, ne limite la longueur des débats ou des discours. Le Sénat est fier d'avoir fonctionné jusqu'à ce jour sans l'aide d'une réglementation à ce sujet. Ce résultat est dû au petit nombre des membres de l'Assemblée, et, aussi, au sentiment de respect de soi-même dont les sénateurs sont pénétrés, et à l'importance qu'ils attachent à l'opinion de leurs collègues. Un homme, qui connaît ses collègues intimement, est retenu par la crainte d'autrui ; il a le sentiment que son propre intérêt lui ordonne de garder intacte l'autorité morale de l'Assemblée, et il hésite à se laisser aller à des procédés qui pourraient la diminuer dans l'opinion publique. Jusqu'à ces derniers temps, l'obstruction systématique, ou, comme on dit en Amérique, le « *filibustering* », familière à la Chambre des Représentants, était à peu près inconnue dans l'atmosphère plus calme du Sénat. Lorsqu'il y a quelques années les sénateurs du parti démocrate proposèrent le rejet d'un bill auquel ils

s'opposaient avec énergie, leur attitude ne fut pas blâmée par le pays : tout le parti, une minorité guère moins importante que la majorité républicaine, l'approuva, et le peuple eut la conviction qu'il devait y avoir à cette attitude les raisons les plus sérieuses. La majorité s'en rendit compte, elle aussi, et céda.

L'absence d'un règlement de clôture est un fait d'une grande importance politique. En 1890, elle empêcha l'adoption d'un bill, voté par la Chambre, et donnant aux autorités Fédérales le contrôle des élections Fédérales. Cette mesure aurait porté un coup sensible aux Etats du Sud, et, peut-être, provoqué des guerres civiles.

Pour recueillir les votes, on ne sépare pas les sénateurs dans les couloirs pour les compter, comme on fait dans le Parlement britannique, mais on les appelle par ordre alphabétique. La Constitution décide que chaque fois que le cinquième des membres présents, au moins, en fera la demande, les votes du Sénat seront consignés dans le journal de l'Assemblée. A l'appel de son nom, chaque sénateur répond par oui ou par non. Il peut, toutefois, solliciter du Sénat la permission de s'abstenir ; et s'il s'est entendu avec un de ses collègues en vue d'une compensation de votes contraires, s'il a « *paired* », il fait remarquer, au moment voulu, qu'il marche avec tel ou tel sénateur, et se trouve, de ce fait, excusé.

Lorsque le Sénat entre en séance exécutive, on fait évacuer les galeries, et on ferme les portes. Le secret des mesures prises est supposé assuré par la menace de l'expulsion à laquelle s'expose le sénateur indiscret. Néanmoins, en pratique, les membres de la presse ne rencontrent que peu de difficultés à se procurer des renseignements sur les séances secrètes (1). La punition

(1) On prétend que le secret est mieux observé pour les discussions des traités que pour les nominations. Il y a quelques années, un journal de l'Ouest publia le compte-rendu d'une séance secrète. A la suite de cet incident, une commission fut nommée pour faire

qui pèse sur la tête des sénateurs n'a jamais été appliquée, et ils ont, eux-mêmes, bien souvent le désir de mettre le public au courant des faits et gestes de leurs collègues. Depuis quelque temps, un mouvement s'est dessiné dans le Sénat en faveur de la suppression du secret, particulièrement en ce qui concerne les nominations aux fonctions publiques, et dans le pays on est assez porté à croire que la publicité des séances serait une bonne chose au point de vue moral. Mais, si quelques brebis galeuses du Sénat aiment l'obscurité parce qu'elle protège leurs manœuvres perfides, d'autres membres d'une honorabilité indiscutable défendent le système actuel, parce qu'ils le considèrent comme une garantie de l'autorité et de la dignité de leur Assemblée.

une enquête et questionna chaque sénateur. Tous déclarèrent sous serment qu'ils n'avaient pas divulgué ce qui s'était passé, et les rédacteurs du journal jurèrent également ne pas tenir leur renseignement d'un sénateur. On ne découvrit rien et personne ne fut puni.

CHAPITRE XI

LE SÉNAT, CORPS EXÉCUTIF ET JUDICIAIRE.

Le Sénat n'est pas seulement une Chambre législative ; il est aussi une Chambre exécutive. A l'origine, ses fonctions exécutives paraissent avoir été considérées comme les plus importantes, et Hamilton divisait l'autorité nationale exécutive en deux branches, le Président et le Sénat. Les fonctions exécutives du Sénat sont de deux sortes, le pouvoir d'approuver des traités et celui de confirmer les nominations aux emplois publics à lui soumises par le Président.

A ce que j'ai déjà dit concernant les fonctions du Président et du Sénat relativement aux traités (voir chapitre VI), je n'ai qu'une chose à ajouter, c'est que le Sénat, grâce à son droit de confirmer ou de rejeter les traités avec les nations étrangères, exerce un contrôle général sur la politique extérieure, bien qu'il ne faille pas perdre de vue qu'un grand nombre des actes les plus importants de cette catégorie (par exemple les mouvements des troupes ou de la flotte) sont purement des actes exécutifs ne tombant pas sous son contrôle. Il dépend du Président de lui communiquer les négociations courantes et de prendre son avis à ce sujet, ou de ne rien dire jusqu'à ce qu'il lui soit possible de lui soumettre un traité complet. L'une et l'autre procédure sont adoptées suivant le cas ou la nature des relations existant entre le Président et la majorité du Sénat. Mais, d'une manière générale, la meilleure politique pour le

Président est de tenir les chefs de la majorité dans le Sénat, et en particulier la Commission des Affaires Etrangères, au courant des négociations pendantes. Il tâte ainsi le pouls du Sénat. Cette assemblée, comme d'autres, a son amour-propre; elle aime à s'entourer de renseignements et à conquérir le plus d'autorité possible. De cette façon, il la maintient en bonne humeur et peut prévoir quel genre d'arrangement elle sera le plus disposée à sanctionner. Le droit de se constituer en séance secrète permet à tout le Sénat de prendre connaissance des dépêches communiquées par le Président ; et les plus importantes, ayant d'abord été soumises la Commission des Affaires Etrangères, sont ainsi discutées comme par hasard, et sans qu'on ait à craindre la publicité. Il va sans dire qu'aucun secret, serait-il de la plus haute importance, n'est longtemps gardé même par la Commission (1), conformément au proverbe de l'ancien Edda — « Confie ton secret à un homme, mais non à deux ; si trois le savent, le monde entier le sait. »

Le contrôle de la politique étrangère par le Sénat ne donne pas lieu aux mêmes difficultés que celles que rencontrent dans leurs rapports avec les autres puissances tous les Etats libres. Lorsque chaque mesure à prendre doit être au préalable soumise à l'Assemblée gouvernante, la nation est obligée de se découvrir tout entière et des occasions précieuses sont perdues de gagner un allié ou de conclure un traité. Lorsque, au contraire, le pouvoir exécutif est autorisé à diriger les négociations en secret, on court le risque, soit de voir l'Assemblée désavouer ce qui a été fait, ce qui rend les Etats étrangers méfiants à bon droit et peu disposés à négocier, soit d'obliger la nation, qui se considérera liée dans son honneur par ses agents exécutifs, à ratifier des arrangements qu'elle condamne dans son for intérieur. La participation à peu près quotidienne

(1) César Borgia se plaignait que la République de Florence ne pût pas garder un secret.

du Sénat dans les négociations diminue ces difficultés parce qu'elle permet au pouvoir exécutif de prévoir la décision que prendra l'Assemblée chargée de la ratification, et qu'elle lie d'avance cette Assemblée. Et, d'autre part, la nécessité de la ratification du Sénat pour rendre un traité exécutoire donne au gouvernement la facilité de se retirer dans le cas où l'accord intervenu ne lui paraîtrait pas suffisamment avantageux. Ce procédé n'est pas, cependant, toujours du goût des autres puissances; et, en 1819, l'Angleterre n'hésita pas à témoigner son mécontentement lors du rejet par le Sénat du traité Reverdy Johnson. Les hommes d'Etat d'Europe pourront se demander ce que deviennent, dans un tel système, l'audace et la promptitude si utiles dans la politique étrangère pour réussir un heureux coup, et comment une politique pourra se maintenir uniforme, si le président du Comité des Affaires Etrangères constitue une sorte de second secrétaire de ce ministère. A cela nous répondrons que l'Amérique n'est pas l'Europe. Les problèmes que le ministère des Affaires Etrangères aux Etats-Unis a le devoir de résoudre sont moins nombreux et généralement beaucoup plus simples que ceux de l'Ancien Monde. Les visées de la République ne dépassent pas l'Atlantique; et ce n'est pas un des moindres mérites du Sénat que d'avoir, grâce à ce système de contrôle, tenté, en éloignant le pouvoir exécutif de projets aux résultats incertains, de diminuer le goût de la nation pour les entreprises lointaines et d'empêcher le pays de s'embarrasser au delà de ses frontières, d'alliances, de protectorats, de responsabilités de toutes sortes. Entièrement différente est la situation de l'Angleterre, entourée en Europe de voisins puissants, possédant un Empire aux Indes et des colonies éparses dans le monde entier. Et, cependant, toute différente que soit cette situation, un jour viendra, peut-être, où l'on examinera s'il n'y aurait pas avantage à limiter dans le domaine de la politique extérieure la puissance aujourd'hui absolue du pouvoir exécutif. L'exemple du Sénat

américain fera, à ce moment (1), comme il le mérite, l'objet d'un examen attentif.

Le Sénat peut modifier un traité et, une fois corrigé, en faire retour au Président : il l'a fait quelquefois. Rien ne s'oppose non plus à ce qu'il lui propose un traité rédigé par lui, ou à ce qu'il lui demande d'en préparer un, mais ce n'est pas la pratique habituelle. Une majorité des deux tiers des sénateurs présents est exigée pour la ratification des traités. Cette disposition fait l'affaire d'une minorité tracassière ; elle constitue un réel danger et divers incidents dans l'histoire de l'Union ont dénoté chez le Sénat ou chez des factions du Sénat une tendance à se laisser guider dans la conduite de la politique extérieure par un esprit étroit et partial et par des considérations électorales. Lorsqu'un groupe d'Etats a ou suppose avoir intérêt au rejet d'un traité passé par le Président, ce traité peut être défait par les sénateurs de ces Etats. A cet effet, ils persuadent aux autres sénateurs que le bien du parti dans leur propre région exige ce rejet et doit les pousser, dans les négociations futures, à une attitude agressive et audacieuse. Un certain nombre de ces sénateurs, plus attachés à leur parti qu'à la justice ou à l'intérêt du pays, répondent à l'appel ; ils y mettent surtout de l'empressement, lorsque le Président est du parti adverse, parce qu'en défaisant son œuvre ils humilient son administration. De cette façon, ils font tomber le traité et obtiennent l'ajournement indéfini de la question. On croira, peut-être, qu'avec des procédés pareillement vexatoires un parti se compromet dans l'opinion pu-

(1) Le Parlement, bien entendu, a le droit d'intervenir et intervient quelquefois, mais la majorité qui soutient le Cabinet n'insiste pas le plus souvent auprès du ministre des Affaires Etrangères pour avoir des renseignements, si celui-ci déclare ne pas désirer en fournir.

En 1886, il s'en fallut de peu que la Chambre des Communes ne votât une résolution rendant nécessaire l'approbation du Parlement avant la conclusion définitive de tous les traités.

blique; mais cela n'arrive que dans les cas extrêmes. Généralement, le public est si indifférent aux affaires étrangères, si peu en mesure de les juger, que les faits de la nature de celui que nous venons de citer échappent, le plus souvent, à toute sanction. Il est plus difficile de rendre responsable une Assemblée comme le Sénat que le pouvoir exécutif : et tandis que le pouvoir exécutif a un intérêt, ne serait-ce que pour ne plus en être ennuyé, à faire cesser les difficultés diplomatiques, le Sénat est dans une situation différente, et il est tout disposé à les prolonger jusqu'à ce qu'il puisse en retirer un avantage politique. D'ailleurs, l'habitude de se servir de la politique étrangère dans un but électoral n'est pas spéciale à l'Amérique. Nous avons vu le même fait en Angleterre, en France, et même dans la Monarchie germanique. En Amérique, toutefois, le droit du Sénat d'approuver les traités rend cette pratique particulièrement facile et tentante.

L'autre fonction exécutive du Sénat, la confirmation des nominations à lui soumises par le président, a été étudiée dans le chapitre relatif aux pouvoirs de ce haut magistrat. Nous avons expliqué comment les sénateurs ont usé de leur droit de confirmation pour s'attribuer la plus grosse part du patronage Fédéral ; et comment, par ce moyen, une majorité hostile au Président peut le contrecarrer et lui susciter des ennuis. Quelquefois cette opposition est justifiée ; n'empêche que la protection que le Sénat assure contre les abus du pouvoir de nomination du Président est loin d'être complète.

A ce point de vue, le contrôle du Sénat est-il suffisant ? A un certain degré, oui, mais pas autant qu'on pourrait le désirer. Lorsque la majorité marche avec le Président, les nominations font le plus souvent l'objet d'un arrangement entre eux avec l'intérêt du parti comme but. Lorsqu'elle lui est opposée, elle a une tendance à agréer toutes les nominations qu'il fait, même les plus mauvaises, parce qu'elles jettent dans le pays du discrédit sur lui et sur son

parti, et qu'elles donneront lieu lors de la campagne électorale suivante à des commentaires désobligeants. Comme l'initiative vient du Président qui nomme et non du Sénat qui confirme, c'est le Président que l'opinion publique condamnera. La pratique étant telle, il est douteux que la fonction exécutive du Sénat soit une disposition heureuse de la Constitution. Son but était d'empêcher le Président de devenir un tyran en réservant les fonctions publiques les plus importantes à ses complices ou à ses créatures. Le danger, à supposer qu'il ait jamais existé, est passé ; et le Congrès a d'autres moyens de museler un chef d'Etat ambitieux. La responsabilité la plus entière en matière de nominations devrait être laissée au Président ; moins ses choix seront exposés à des influences secrètes, meilleurs ils seront. Cependant il faut bien reconnaître, d'un autre côté, que la participation du Sénat aux nominations donne lieu, en pratique, à moins de tiraillements et de lenteurs qu'on ne pourrait l'attendre d'une dualité de contrôle. Il va sans dire que les nominations des ministres sont confirmées sans difficulté. Celles des fonctionnaires diplomatiques sont rarement rejetées. Les « petits tiraillements » sont fréquents lorsque la majorité du Sénat est en opposition avec le pouvoir exécutif ; mais, en somme, la machine, si elle ne fonctionne pas d'une manière aisée, marche suffisamment bien pour assurer les affaires courantes. Peut-être le critique européen sera-t-il seulement surpris que, dans un pays démocratique, des affaires de cette importance soient traitées, portes fermées, et inclinera à penser, comme les auteurs d'une proposition récente au Sénat, qu'il y aurait intérêt à discuter publiquement les nominations au lieu de le faire en session exécutive secrète.

La fonction judiciaire du Sénat consiste à siéger comme Haute Cour pour juger les personnes mises en accusation par la Chambre des Représentants. Les sénateurs prêtent serment et un vote des deux tiers des membres présents

est nécessaire pour entraîner la condamnation. J'ai donné des renseignements sur la procédure en ce qui concerne le Président, au chapitre V. Les mêmes règles sont applicables aux autres fonctionnaires justiciables de ce tribunal spécial. En outre du président Johnson, six personnes ont été mises en accusation, ce sont :

Quatre juges Fédéraux : deux furent acquittés et deux condamnés, l'un pour violences et habitudes d'ivrognerie, l'autre pour avoir pris parti pour les sécessionistes en 1861. La mise en accusation est le seul moyen possible de se débarrasser d'un juge Fédéral.

Un sénateur ; il fut acquitté faute de juridiction compétente pour le juger, le Sénat n'ayant pas considéré le mandat de sénateur comme une « fonction publique » dans le sens de l'article 3, § 4, de la Constitution.

Un ministre, secrétaire de la guerre ; il avait résilié ses fonctions avant d'être décrété d'accusation ; il fut acquitté pour ce motif qu'étant simple citoyen il ne pouvait être poursuivi.

Cette procédure a été appliquée rarement. Elle n'en est pas moins indispensable, et il vaut mieux voir le Sénat juger les cas dans lesquels la politique est habituellement mêlée, que la Cour Suprême, par exemple, dont l'impartialité pourrait être suspectée dans des questions de cette nature. D'ailleurs, nombre de sénateurs sont ou ont été des juriconsultes distingués et ont toutes les qualités exigées des membres d'un tribunal.

CHAPITRE XII

LE SÉNAT : SON FONCTIONNEMENT ET SON INFLUENCE

Les Américains considèrent le Sénat comme une des inventions les plus heureuses de leur Constitution, comme un monument, digne d'admiration, de la sagesse et de la prévoyance de ses fondateurs. Les critiques étrangers ont adressé à l'institution les mêmes éloges et ont, peut-être, avec une connaissance moins parfaite du sujet, célébré ses louanges plus bruyamment encore.

Les raisons de la création du Sénat, le rôle qu'il était destiné à exercer, sont exposés sous la forme de réponses à des objections dans cinq lettres (LXI-LV) toutes d'Alexandre Hamilton dans le *Fédéraliste* (1). Ces raisons, au nombre de cinq, sont les suivantes :

Rassurer l'esprit d'indépendance dans les différents Etats, en donnant à chacun, aux plus petits, comme aux plus grands, une égale représentation dans une branche du gouvernement national.

Créer une Assemblée, ayant l'autorité suffisante par le nombre restreint de ses membres et par leur expérience, pour donner des conseils au Président et le mettre en échec dans l'exercice de ses pouvoirs de nomination aux fonctions publiques et dans la conclusion des traités.

Corriger le tempérament impétueux et versatile de la

(1) Voir aussi le discours d'Hamilton dans la Convention de New-York. Elliot, *Debates*, II, p. 301 et suivantes.

Chambre populaire, et se garantir ainsi des conséquences des accès de passion, ou des changements subits d'opinion dans le peuple.

Fonder une Assemblée composée d'hommes assez expérimentés, nommés pour une durée suffisamment longue, et assez indépendante du peuple pour constituer un élément de stabilité dans le gouvernement de la nation ; lui permettre de conserver, ainsi, aux yeux des puissances étrangères son caractère et de suivre à l'intérieur et à l'extérieur une politique constante.

Etablir une Cour de justice spéciale pour la mise en accusation, et remédier, de cette façon, aux abus du pouvoir exécutif.

Le but poursuivi par les auteurs de la Constitution a été plus ou moins atteint, mais le Sénat a conquis dans le gouvernement une place qui a dépassé les espérances d'Hamilton. Voici ce qu'écrivait cet homme politique en 1788 : « Contre la force inhérente aux Représentants immédiats du peuple deux choses pourront seules sauvegarder l'autorité constitutionnelle du Sénat, une politique intelligente et éclairée et le souci du bien public. Ainsi, le Sénat se partagera avec la Chambre des Représentants les sympathies et l'appui du peuple ».

Il est douteux que le Sénat ait surpassé la Chambre dans sa sollicitude pour le bien public, mais il a certainement montré plus de capacité dans la conduite des affaires publiques et a conquis, par l'intelligence dont il a constamment fait preuve, le respect du peuple à défaut de ses sympathies.

Le *Fédéraliste* ne crut pas nécessaire de constater, et les Américains ne s'en sont généralement pas rendu compte, que ce chef-d'œuvre des auteurs de la Constitution était, en réalité, l'effet d'un heureux hasard. Personne dans la Convention de 1787 ne songeait à un type de Sénat tel que celui qui sortit de leurs délibérations. Dans l'idée de la Convention, il devait être un terrain de conciliation

entre les grands et les petits Etats. Grâce à la concession qui leur était faite d'une égale représentation, les petits Etats acceptèrent dans la Chambre des Représentants le principe de la représentation basée sur la population ; et une série de compromis entre les avocats du pouvoir populaire représenté par la Chambre et ceux du pouvoir monarchique, symbolisé par le Président, fut la cause de l'attribution au Sénat des fonctions et prérogatives que nous avons exposées et en firent ce qu'il est aujourd'hui. Lorsque les auteurs de la Constitution eurent achevé l'œuvre qu'ils avaient perfectionnée d'une façon presque inconsciente, ils se rendirent compte de son excellence, et le défendirent avec des arguments dans lesquels on retrouve l'accent de la sincérité. Toutefois, le Sénat a subi une évolution et la conception qu'ils s'en faisaient diffère de ce qu'il est devenu depuis. Bien que, dans leur pensée, ce corps fût avant tout une branche du pouvoir législatif, ils n'en regardaient pas moins ses fonctions exécutives comme les principales, et à l'origine il en fut, en effet, ainsi. Les traditions de l'ancien Congrès de la Confédération, dans lequel les délégués des Etats votaient par Etat, celles plus récentes encore des conseils exécutifs qui, sous la domination britannique, aidaient de leurs avis les gouverneurs des colonies, exerçaient sur l'esprit des sénateurs de cette époque une profonde influence. Composé d'un nombre restreint de membres, à l'origine vingt-six, en 1810 trente-quatre seulement, le Sénat constituait un Corps capable de s'occuper des fonctions exécutives. Ses membres se considéraient comme les ambassadeurs de leurs Etats respectifs, et avaient l'habitude de demander des conseils et des instructions aux Chambres législatives de leur Etat. Ne voyons-nous pas, aussi tard qu'en 1828, un Sénateur, après avoir combattu très vivement un projet de loi, se déclarer cependant, prêt à le voter parce qu'il le savait bien vu de son Etat (1)? Pendant les cinq premières années de son

(1) Une déclaration analogue fut faite, en 1883, par un sénateur

existence, les séances du Sénat ne furent pas publiques; cette Assemblée s'occupait surtout des questions confidentielles relatives aux nominations et aux traités, et de conférences privées avec les ministres du Président. Il faut attendre jusqu'en 1816 pour assister à la création, en imitation de ce qui se passait à la Chambre, de Commissions permanentes, organes indispensables, l'expérience de la Chambre l'avait démontré, au fonctionnement des affaires législatives dans les Asssmblées où les ministres exécutifs n'ont pas le droit de siéger. Le Sénat est aujourd'hui un Corps législatif ni moins actif ni moins puissant que l'autre Assemblée du Congrès. Ce caractère est le résultat d'une longue évolution possible, ainsi que nous l'exposerons plus en détail dans le cours de cet ouvrage, même sous l'empire de la Constitution rigide des Etats-Unis, à raison des termes vagues et généraux employés dans les chapitres concernant la compétence du Sénat. Mais en même temps qu'il a renforcé son autorité législative, il n'a pas laissé dépérir ses fonctions exécutives, bien que la plupart du temps il ne se prononce sur les traités qu'après l'avis de la Commission permanente des Affaires Étrangères. De ce côté, il a une situation unique dans le monde. Aucun Etat de l'Europe, aucune colonie britannique, n'attribue à une Assemblée élective cette participation directe dans le domaine exécutif, dont bénéficie le Sénat américain.

En quoi consiste exactement ce « Succès du Sénat » ?

Ce succès est la réalisation du but poursuivi par les auteurs de la Constitution, la création d'un centre de gra-

d'Arkansas comme justification de son vote pour un bill qu'il désapprouvait. Mais ces exemples de deux sénateurs pouvant voter et votant contre leur opinion personnelle, dont l'un est récent, dont l'autre remonte aux premiers temps de la Constitution, ne dénotent, en réalité, chez les sénateurs, rien autre chose que le sentiment intime d'être les représentants du peuple et non du gouvernement de leur Etat.

vité dans le gouvernement, consistant dans une autorité susceptible de corriger et de mettre en échec, d'une part, la témérité démocratique de la Chambre, de l'autre, l'ambition monarchique du Président. Placé entre les deux, le Sénat est nécessairement le rival et souvent l'adversaire des deux. La Chambre ne peut rien accomplir sans son concours et le président peut être obligé de céder devant sa résistance. Ses succès sont pour ainsi dire négatifs ou prohibitifs. Moins important a été son travail positif, et il n'a que rarement pris l'initiative de lois utiles ou proposé des amendemeuts aux projets votés par la Chambre. Mais la Constitution américaine n'a-t-elle pas pour objet de placer la stabilité au-dessus de l'activité, de sacrifier l'énergie productive de ses organes à la force de résistance qu'ils opposent aux changements possibles de gouvernement ? Le succès du Sénat consiste dans la haute situation qu'il a conquise et dans le respect dont il est entouré. Il a drainé à lui les talents les plus en vue de la nation, du moins ceux qui ne sont pas étrangers à la politique, et constitue un foyer intellectuel d'une indiscutable supériorité, une plate-forme merveilleuse d'où les hommes intelligents et éloquents peuvent donner à leurs concitoyens des conseils autorisés.

A quelles causes faut-il attribuer ces succès ? Hamilton prétendait que le Sénat n'aurait pas l'autorité de la Chambre des Représentants, parce qu'il ne serait pas issu directement du peuple, ne parlerait pas en son nom, ne jouirait pas auprès de lui de la même considération. Ces craintes pouvaient, à un certain point de vue, se justifier. La situation du Sénat par rapport à la Chambre des Représentants en Amérique et celle de la Chambre des Lords vis-à-vis la Chambre des Communes dans la Grande-Bretagne présentaient les plus grandes ressemblances ; cette analogie était constamment dans la pensée des hommes de 1787 et semblait présager l'absorption de la petite Chambre par la grande Chambre populaire. Et cependant, le Sénat a prouvé que son autorité n'était pas

moindre que celle de sa sœur du Congrès, la Chambre des Représentants, et que son influence était autrement grande. D'ailleurs, l'analogie n'était pas absolument exacte, car la Chambre des Lords de la Grande-Bretagne est héréditaire et le Sénat américain électif. Aujourd'hui, il n'y a pas d'assemblée héréditaire, quelles que soient les capacités, la fortune, la puissance sociale de ses membres, capable de parler avec la même autorité qu'une Assemblée issue du peuple. La réponse à jamais fameuse de Mirabeau dans la salle des Pas Perdus à Versailles : « Nous sommes ici par la volonté du peuple et nous n'en sortirons que par la force des baïonnettes » est l'expression exacte du sentiment moderne. A l'heure actuelle, le Sénat choisi par le peuple, même par une élection indirecte, représente le peuple ; et ce qu'il peut perdre en n'étant pas en contact immédiat avec les masses, il le gagne en représentant des Républiques aussi anciennes et aussi puissantes que les Etats. Un sénateur de New-York ou de Pennsylvanie parle au nom de plusieurs millions d'hommes et est responsable devant eux. Est-il surprenant qu'il ait une autre autorité que les Seigneur de Prusse malgré leur longue lignée d'aïeux, ou que les Pairs de la Grande-Bretagne malgré leurs immenses domaines ?

Là est la première raison de la force du Sénat comparé aux Chambres Hautes des autres pays. Le Sénat américain bâti sur la base large et solide de l'élection populaire est responsable devant la nation. Une seconde cause réside dans le nombre restreint de ses membres. Une petite Assemblée éduque mieux ses membres qu'une grande ; chacun d'eux a plus de besogne, s'assimile plus vite le travail des Commissions comme celui de l'Assemblée elle-même, et se sent d'autant plus disposé à agir qu'il sait que son action pourra entraîner une action collective. La tendance à enrayer la liberté du débat y est moins développée que dans les grandes Assemblées, et si l'esprit de parti y est, peut-être, aussi intense, il est, du moins, mitigé chez cha-

cun de ses membres par le désir de rester en bons termes avec des collègues qu'il peut ne pas aimer, mais qu'il est appelé à voir tous les jours ; ajoutons-y le sentiment de l'intérêt commun qui le pousse à soutenir l'autorité du Corps. Un Sénateur a bientôt fait de connaître tous ses collègues — ils étaient à l'origine 26 seulememt — et l'opinion que chacun d'eux a de lui ; il devient sensible à leur appréciation ; il est moins disposé à poser devant eux, alors même qu'il poserait devant le public. Ainsi le Sénat a acquis dans son enfance de meilleures habitudes de discussion et de travail que s'il avait été une Assemblée plus importante, et ces habitudes il les a gardées dans son âge mûr. La durée relativemeut longue du mandat de sénatenr a eu aussi d'heureux résultats. Six ans paraissent en Europe un terme court pour une Assemblée ; en Amérique il en est différemment, surtout lorsqu'on les compare avec les deux ans de mandat de la Chambre des Représentants et de presque toutes les Assemblées d'Etat, et avec les rapides changements de la politique en Amérique. Un sénateur a le temps d'apprendre à fond son métier et de prouver qu'il le connaît. Il devient, d'une façon assez sensible, plus indépendant de ses électeurs, bénéfice qui n'est pas à dédaigner en Amérique où les hommes politiques sont à l'affût de tous les mouvements de l'opinion publique. Il a, enfin, moins à se préoccuper, bien qu'il n'en soit pas complètement dégagé, des luttes électorales dans son Etat et du souci de maintenir son influence parmi les politiciens locaux.

Le peu d'importance numérique du Sénat et la longue durée du mandat de sénateur ont un autre résultat considérable, une des causes principales de son succès, la supériorité intellectuelle de ses membres. Cette supériorité tous les critiques européens l'ont reconnue, et presque tous l'ont attribuée, comme Tocqueville, au système d'élection à double degré en usage pour le Sénat. Le choix des Sénateurs par la législature d'Etat est considéré

(mais je ne partage pas cette opinion) comme préférable au choix direct par le peuple pour découvrir et sélectionner les hommes les plus capables. J'ai déjà eu l'occasion de faire remarquer que les Chambres législatives d'Etat se bornent, à peu de chose près, à enregistrer et à sanctionner le choix des chefs de parti, quelquefois ratifié par la Convention du parti, et j'ai émis l'avis que l'élection directe par le peuple aurait des conséquences plus satisfaisantes. Laissant, cependant, de côté mes observations précédentes, et me rappelant seulement l'histoire du Sénat depuis ces cent dernières années, j'en arrive à penser que la véritable explication de cette supériorité intellectuelle réside dans l'attraction irrésistible qu'exerce cette Assemblée sur les hommes les plus éminents et les plus ambitieux. Un Sénateur a plus d'autorité qu'un membre de la Chambre, plus de prestige, un mandat plus long, une position plus indépendante. Aussi, tout homme politique Fédéral brigue un poste de Sénateur, et considère celui de Représentants comme un marche-pied de ce qu'on peut appeler avec raison la Chambre Haute, puisque les Représentants n'ont qu'un désir, celui d'y monter. Il n'est pas plus surprenant de voir la capacité moyenne du Sénat dépasser celle de la Chambre, que de voir la capacité moyenne des ministres en Europe dépasser celle des membres des Assemblées législatives.

Autre raison : Le Sénat façonne ses membres de manière à accroître en matière politique leur force productrice. Plusieurs années de service dans une petite Assemblée, avec un travail exécutif important et délicat, valent deux fois le même temps passé à se bousculer dans la foule des Représentants à l'autre extrémité du Capitole. Si le nouvel élu n'est pas, au moment où il entre au Sénat, déjà supérieur à la moyenne des hommes politiques Fédéraux, il ne tarde pas à le devenir. Mais, comme nous l'avons observé, c'est par une sélection naturelle que les talents politiques les plus en vue entrent au Sénat, et il en serait

de même si l'élection à Assemblée avait lieu directement par le peuple

La plupart des hommes supérieurs de ces soixante dernières années ont siégé au Sénat, et c'est dans cette Assemblée qu'ont été prononcés presque tous les discours fameux qui jettent, bien que trop rarement, une si vive lumière sur les fastidieux débats relatifs aux droits des Etats et à l'esclavage qui ont eu lieu de 1825 à 1860. Un de ces débats, au commencement de l'année 1830, provoqua le superbe panégyrique de la Constitution par Daniel Webster et mérita le nom de « grand débat au Sénat (1) ».

Sur les 76 sénateurs qui ont siégé dans le quarante-huitième Congrès (1883-85), 31 avaient déjà été membres de l'autre Chambre du Congrès et 49 avaient fait partie des Chambres législatives d'Etat (2). Dans le cinquante-deuxième Congrès (1891-93), sur 88 sénateurs, 34 avaient appartenu à la Chambre des Représentants et 50 aux Chambres d'Etat. Plusieurs avaient été juges ou gouverneurs d'Etat ; plusieurs aussi avaient siégé dans les Conventions d'Etat. Presque tous avaient rempli des fonctions publiques. Un homme, avant d'entrer dans cet auguste conclave, doit avoir acquis une très grande expérience des affaires et de la nature humaine sous ses aspects les moins engageants. Malheureusement, l'expérience n'est pas tout gain. La pratique rend parfait dans le mal comme dans le bien. Les habitudes de politique locale et celles de travail dans la Chambre des Représentants qui constituent l'éduca-

(1) A cette époque, le Sénat siégeait dans une petite salle qui est maintenant occupée par la Cour Suprême Fédérale.

(2) Je ne suis pas sûr de l'exactitude absolue de ces chiffres que j'ai relevés dans le *Congressional Directory*, parce que quelques Sénateurs négligent de rendre publique toute leur carrière politique. La proportion des Sénateurs qui ont été, auparavant, membres de la Chambre des Représentants est plus élevée parmi les Sénateurs des anciens Etats aussi bien en 1884 qu'en 1892 que parmi ceux des Etats de l'Ouest.

tion des Sénateurs, développent chez tous les hommes les qualités de sagacité et de pénétration, mais, en même temps, exercent une influence néfaste sur ceux qui sont moins parfaitement trempés ; elle rend leur caractère plus étroit, leur donne le goût aussi bien que le talent de l'intrigue.

La salle consacrée aux séances du Sénat est rectangulaire, la partie réservée aux Sénateurs étant en forme de demi-cercle. Le Vice-Président des Etats-Unis qui remplit les fonctions de Président a son fauteuil sur une plate-forme en marbre légèrement élevée, au milieu du diamètre ; les Sénateurs sont tous, par suite de la disposition circulaire des rangs, tournés de son côté, assis dans des fauteuils, avec un pupitre en face. Cette salle en largeur et en longueur est égale à celle de la Chambre des Communes en Angleterre, mais elle a plus de hauteur parce qu'on a construit sur les quatre côtés de grandes galeries se prolongeant au-dessus des couloirs, et sa superficie totale l'excède de beaucoup. Une des galeries est réservée au Président des Etats-Unis, les autres aux dames, aux représentants de la diplomatie, à la presse et au public. Derrière les fauteuils des Sénateurs, un vestibule a été aménagé. destiné aux étrangers qui ont été invités par les Sénateurs ; des canapés ont été disposés à cet effet. Les membres des Assemblées législatives étrangères ont également droit d'entrée dans « ce vestibule extérieur du Sénat ». Il existe dans la salle, — surtout lorsque les galeries sont vides — un faible écho qui oblige la plupart des orateurs à forcer leur voix. Deux ou trois peintures sur les murs relèvent le caractère un peu froid que donnent à cette pièce son parquet en marbre et ses murs sans fenêtres, la lumière venant au travers de vitraux aménagés dans le plafond.

Un Sénateur s'adresse toujours au Président en ces termes : « Monsieur le Président » et désigne ses collègues par le nom de leur Etat : « Le Sénateur d'Ohio. » — « Le Sénateur de Tennessee ». Lorsque deux Sénateurs se lèvent en

même temps, le Président en désigne un, en se servant également du nom de son Etat, « Le Sénateur de Minnesota a le parquet (1). » — Les Sénateurs du parti démocrate ont apparemment toujours siégé à la droite du Président, et les Sénateurs républicains à la gauche ; mais ainsi que nous l'avons déjà expliqué, les partis ne sont pas en face l'un de l'autre. L'impression que la salle fait sur le visiteur est une impression de gravité telle qu'on la ressent dans un milieu industriel, une gravité simple empreinte, toutefois, de dignité. Le Sénat a moins l'air d'une assemblée populaire que d'un Congrès de diplomates. La Chambre des Lords anglais avec son plafond ciselé, ses fenêtres enrichies des portraits des anciens rois, son trône majestueux, son Lord Chancelier en perruque, assis sur son sac de laine, ses bancs d'évêques en robe, sa barrière derrière laquelle les membres de la Chambre des Communes s'entassent les jours de grands débats, n'est pas seulement plus fastueuse et plus pittoresque dans son aspect extérieur, elle s'adresse aussi avec autrement de force à l'imagination et aux souvenirs historiques donnant l'illusion du Moyen Age dans le Monde Moderne. Le Sénat est moderne, sévère et pratique. Ses débats, à de rares exceptions, n'atteignent pas les meilleurs débats de la Chambre anglaise. En revanche, il a rarement cet aspect de vide et d'insouciance, d'indolence et de vieillesse, qu'offre, sauf à quelques séances de chaque session, la Chambre des Lords. Les physionomies sont expressives et énergiques, comme il convient à des hommes qui ont appris à connaître le monde et qui ont

(1) Un ancien président du Sénat avait l'habitude, pour distinguer les deux Sénateurs de l'Etat d'Arkansas, d'appeler l'un d'eux le Sénateur « d'Arkansas » (en prononçant comme c'est écrit avec l'accent sur la pénultième) et l'autre le sénateur « d'Arkansaw » avec la seconde syllabe brève. Les Européens se demandent quelle est la prononciation correcte. Les deux sont d'usage courant. Mais la législature d'Arkansas s'est récemment, dans une « résolution commune », prononcée en faveur d' « Arkansas ».

beaucoup à faire avec le monde ; la salle paraît consacrée aux grandes affaires.

Comme on peut s'y attendre avec un nombre de membres aussi restreint, et étant donné le tempérament du Sénat, les discussions dans cette Assemblée sont sensées et pratiques. Les discours sont plus courts et moins passionnés qu'à la Chambre, car plus une Assemblée est nombreuse, plus elle est portée à la déclamation. Les débats les moins utiles ont lieu les jours de parade lorsqu'une série de grands discours, préparés d'avance, sont prononcés sur des questions préoccupant l'opinion publique Chaque Sénateur arrive avec un discours soigneusement étudié n'ayant très souvent que peu de rapport avec ce qui a été dit jusque-là. C'est un coup de fusil en l'air. En fait, ces discours ne sont pas faits pour convaincre l'Assemblée — personne n'y songe — mais pour maintenir intact aux yeux du peuple, le prestige d'un homme et pour soutenir sa réputation. La solution de la question, on peut en être sûr, a été décidée à l'avance, soit dans une commission ou dans « un caucus » du parti qui impose ses volontés à la majorité ; ce qui fait qu'en fin de compte ces longues et sonores harangues ne sont que des foudres de rhétorique à l'adresse de la Nation.

Le Sénat comprend actuellement plusieurs membres possédant une grosse fortune. Quelques-uns, leur nombre va en augmentant, sont Sénateurs parce qu'ils sont riches ; d'autres, moins nombreux, sont riches parce qu'ils sont Sénateurs ; les autres, enfin, sont arrivés au sommet de la politique, grâce aux mêmes talents qui leur ont assuré leur succès dans le barreau ou dans le commerce. Presque tous sont ou ont été des jurisconsultes, et plusieurs, parmi eux, continuent à plaider d'une façon régulière devant la Cour Suprême. Les plaintes contre les tendances aristocratiques des Sénateurs, tendances que l'on attribue à leur fortune, ne sont pas rares, pas plus que les railleries à l'occasion des somptueux hôtels

qu'ils ont bâtis sur les nouvelles avenues de Washington. Que ces hommes favorisés de la fortune aient plus de sympathies pour la classe riche que s'ils étaient eux-mêmes pauvres, la chose est possible, mais le Sénat est, néanmoins, bien éloigné d'être une Assemblée de classe comme sont les Chambres Hautes d'Angleterre, de Prusse, d'Espagne ou de Danemark. Il est, avant tout la représentation, aussi bien par sa composition que par son mode de recrutement, de toutes les parties de la société américaine; il dépend trop de l'opinion publique, et il a trop le sentiment de cette dépendance, pour songer à faire des lois dans l'intérêt exclusif des riches. Les Sénateurs, cependant, affectent volontiers des prétentions sociales. Ils sont ceux qui approchent le plus jusqu'à ce jour, en Amérique, d'une aristocratie officielle. Dans les soirées privées aussi bien que dans les réunions officielles ils ont le pas, eux et leurs femmes, sur les membres de la Chambre des Communes et, à plus forte raison, sur les simples citoyens. Jefferson tressaillerait dans sa tombe s'il apprenait cette tentative pour introduire dans sa démocratie les distinctions de rang en usage en Europe; mais, comme le mandat de Sénateur est temporaire et que les prérogatives disparaissent avec lui, ces prétentions sont sans inconvénient; elles ne sont remarquées que parce que la nation est imbue des idées d'égalité absolue. A part ces petits avantages, la position du Sénateur assuré de sa réélection est la plus enviable dans le monde politique de l'Amérique. Elle procure autant de pouvoir et d'influence qu'un homme peut en désirer. Elle lui assure l'oreille du public, offre plus de garantie de durée que la Présidence de la République ou un Ministère, exige moins de travail, et donnerait lieu à peu de préoccupations s'il n'y avait pas à compter avec les sollicitations incessantes des quémandeurs de places.

Les auteurs européens qui ont écrit sur l'Amérique ont une tendance à grandir le Sénat. Pleins d'admiration

pour sa structure et pour son fonctionnement, ils en ont conclu que les acteurs devaient être à la hauteur de leur rôle. Ils ont été encouragés dans cette voie par le langage de plusieurs auteurs américains. Semblables aux Romains, qui ne se lassaient de répéter que l'ambassadeur de Pyrrhus avait décerné au Sénat romain le titre d'Assemblée de rois, les Américains raffinés ont l'habitude de parler de leur Sénat comme d'une sorte de palais d'hommes d'Etat et de sages. Cette conception est entièrement fausse. Le Sénat est une réunion d'hommes intelligents et énergiques, qui sont arrivés à leurs fins par les moyens ordinaires de la politique en usage en Amérique, et dont plusieurs portent les souillures de la bataille. Ce ne sont pas les occasions d'intrigue, qui manquent au Sénat : la besogne la plus importante est faite dans le secret des Commissions ou en session exécutive, et nombre de Sénateurs ont le goût de l'intrigue. Il en est de même des occasions qu'ils ont d'abuser de leurs pouvoirs. La pratique de prendre, comme avocats devant la Cour Suprême, des Sénateurs, ayant contribué auparavant par leur influence à faire nommer ou confirmer les juges appelés à statuer sur l'affaire en cause, a souvent provoqué des scandales (1). Enfin, il y a aussi des occasions de corruption et de chantage, dont savent profiter les hommes sans scrupules. De tels hommes sont heureusement rares, mais quand on connaît l'excès d'immoralité de certaines Assemblées législatives d'Etat, leur présence n'est pas faite pour surprendre. Les autres Sénateurs peuvent rougir pour eux : ils n'en sont pas moins obligés de travailler avec eux et de les traiter en égaux. Nulle part, la contagion du vice politique n'est aussi rapide et puissante que dans les

(1) En 1886, on proposa un bill interdisant aux membres de l'une ou de l'autre Chambre du Congrès de représenter comme avocats devant les Cours Fédérales une compagnie de chemins de fer ou toute autre corporation justiciables, à raison des concessions de terrain qui avaient pu leur être faites, de la législation Fédérale.

Assemblées politiques, parce qu'on ne peut pas mettre en quarantaine un homme qui a le droit de voter. Vous pouvez personnellement avoir du dégoût pour lui, il n'en reste pas moins le Représentant du peuple. Il a le droit de prendre part au gouvernement du pays. Vous lui êtes reconnaissant, lorsqu'il vous tire d'embarras dans un vote dont le résultat était douteux ; vous vous apercevez « qu'après tout, quand on le connaît, il n'est pas un si mauvais garçon » ; le peuple remarque qu'il donne de bons dîners ou qu'il a une femme agréable, et ainsi vont les choses jusqu'à ce que le manteau du loyalisme de parti ait recouvert le mensonge et la lâcheté.

En ce qui concerne les talents de leurs membres respectifs, il n'est pas possible d'établir une comparaison entre le Sénat et la Chambre anglaise des Lords, cette dernière Assemblée comprenant une quinzaine de membres d'une réelle supériorité intellectuelle, tout autant d'hommes ordinaires assistant régulièrement aux séances, et enfin une multitude de personnes, sans valeur aucune, qui se contentent de faire de rares apparitions et ne prennent jamais part à la discussion. Si nous comparons le Sénat à la Chambre des Communes, la capacité moyenne de se squatre-vingt-dix membres ne dépasse pas celle des quatre-vingt-dix membres les plus distingués de la Chambre anglaise. Il y a, dans cette dernière, plus de variété de talents et plus de culture, mais le Sénat a une incontestable supériorité en ce qui concerne la connaissance du Droit et la pratique des affaires. La Chambre des Communes comprend plus d'hommes capables de faire des conférences sur des sujets littéraires ou historiques ; le Sénat, à côté de quelques jurisconsultes éminents qu'il possède, a plus de membres aptes à prononcer de longues harangues populaires ou à diriger une grande compagnie industrielle, les tendances naturelles des hommes politiques du Congrès étant dans ce sens. Voici ce qu'écrivait à ce sujet, en 1885, un critique américain à l'esprit vif et pénétrant.

« Le Sénat est ce que le font son mode d'élection et les conditions de la vie publique dans ce pays. Ses membres sont choisis dans les rangs des hommes politiques remuants, conformément à une loi de sélection naturelle à laquelle obéissent d'une façon générale les Chambres législatives d'Etat. Selon toutes probabilités, ces hommes, qui entrent par cette porte dans la politique, sont les meilleurs. Si, cependant, ces hommes les meilleurs ne sont pas bons, c'est que notre système de gouvernement n'en attire pas de meilleurs par les avantages qu'il offre, et non pas parce que le pays n'en fournit pas ou ne peut en fournir d'une essence supérieure. En réalité, le Sénat n'est qu'une branche,bien que des plus importantes,du gouvernement. — Ce gouvernement fonctionne-t-il dans de telles conditions qu'il laisse mourir de faim les hommes d'Etat et enrichisse les démagogues, le Sénat sera plein de démagogues, simplement parce qu'il ne peut pas en être autrement (1). »

Ce jugement est sévère, mais non injuste. Que les Sénateurs de nos jours soient inférieurs en talent et en intégrité à ceux d'il y a cinquante, trente, vingt ans, est une question difficile à résoudre. Mais il faut bien admettre, et cela est regrettable, qu'ils sont moins indépendants, moins respectés du peuple, et qu'ils ont moins d'influence sur lui que leurs prédécesseurs; leur fortune, qui leur a fait encourir le reproche de ne pas disposer des sympathies populaires, est, sans doute, pour quelque chose dans cette transformation.

La place qu'occupe le Sénat dans le système constitutionnel de l'Amérique ne peut pas être exactement appréciée tant que ce système n'aura pas été décrit dans son entier. Toutefois, nous pouvons, dès à présent, proclamer qu'il a été et qu'il est, encore, bien que, peut-être, à un degré moindre qu'auparavant, un pouvoir stable et modérateur. On ne peut pas dire, néanmoins, en employant le langage de la politique européenne, qu'il représente des principes aristocratiques, anti-populaires, ou même con-

(1) Woodrow Wilson. — *Congressional Government*, p. 194.

servateurs. Dans l'histoire du Sénat, chacun des grands partis a eu, à son tour, la majorité, et dans ces dix dernières années leur influence a été sensiblement la même. Sur aucune des grandes questions qui ont divisé la nation, le Sénat n'a été pendant longtemps en opposition avec l'autre Chambre du Congrès. Il ne s'est montré guère mieux disposé qu'elle à aller de l'avant dans les problèmes qui se sont posés sur l'extension de l'esclavage, et quand il s'est agi de donner une entorse à la Constitution en prêtant son appui à Lincoln dans l'exercice de ce qu'on a appelé les pouvoirs de guerre, il n'a pas fait preuve de moins d'empressement. Son attitude ne fut pas différente non plus, quelques années plus tard, lorsqu'il mit en échec l'autorité du Président dans le conflit entre le Congrès et Andrew Johnson, malgré son refus de condamner ce dernier, le jour où il fut mis en accusation par la Chambre. Il subit toutes les fluctuations de l'opinion publique, et, pas plus que la Chambre, n'a le désir de mécontenter le peuple. N'est-il pas, en effet, comme la Chambre, l'esclave des grands partis politiques, qui, tout en suivant le courant, cherchent à tirer profit des événements ?

Mais les fluctuations de l'opinion n'agissent pas sur lui avec la même énergie que sur la Chambre des Représentants. Elles l'atteignent plus lentement et graduellement, grâce à son mode de renouvellement par tiers tous les deux ans, et il arrive quelquefois, qu'avant que, dans le Sénat, le flot ait atteint son maximum, le reflux ait commencé dans le pays. Le Sénat a toujours mieux résisté aux agitations que la Chambre. Cela ne tient pas seulement à ce que la plupart des Sénateurs ont toujours quatre ans devant eux avant l'expiration de leur mandat, période pendant laquelle l'opinion publique peut changer, mais aussi à ce qu'ils ont individuellement plus d'énergie que les Représentants. Ils sont moins démocrates, non dans les opinions, mais dans le tempérament, parce qu'ils ont plus de confiance en eux-mêmes, qu'ils ont plus à perdre, et que l'expérience leur a appris à

connaître la versatilité des sentiments populaires et les avantages de la constance en matière politique. Aussi, le Sénat, a moins que la Chambre cédé aux entraînements, et, tandis que celle-ci a été le cœur de la nation, lui en a été le cerveau. A ce point de vue, il constitue dans le gouvernement Fédéral « un frein et un contrepoids ». Des trois grandes fonctions que les Pères de la Constitution lui avaient attribuées, la première, la protection des droits des petits Etats, n'a plus d'importance ; la seconde, la mission de conseiller et de contrôler le pouvoir Exécutif dans les nominations et dans les traités a eu presque autant de mauvais que de bons résultats. Mais la troisième continue à être remplie, et, grâce au Sénat, « la tendance d'une Assemblée unique et nombreuse à céder aux passions subites et violentes » est, souvent, mais non pas toujours, réprimée.

CHAPITRE XIII

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

La Chambre des Représentants, appelée par abréviation dans le langage courant la Chambre, représente la nation en prenant pour base la population, de même que le Sénat représente les Etats.

Mais, même dans la composition de la Chambre, les Etats jouent un rôle important. La Constitution décide (1) que « la répartition, entre les Etats, des Représentants et des contributions directes se fera proportionnellement à la population ». — Le Congrès, en vertu de cette disposition, fixe le nombre des membres de la Chambre pour chaque Etat, en le calculant sur le résultat du dernier recensement décennal ; il laisse aux Etats le soin de créer dans leur propre territoire les districts appelés à nommer les Représentants. Ces districts sont, aujourd'hui, égaux ou à peu près en étendue ; mais leur arrangement donne libre champ à l'application du procédé appelé « Gerrymandering » (2).

(1) Constitution art. I, § 2, par. 3 ; cf amendement XIV, § 2.

(2) Ainsi appelé d'Elbridge Gerry, un des chefs du parti démocrate dans le Massachussets (membre de la Convention Constitutionnelle de 1787, élu Vice-Président des Etats-Unis en 1812). Lorsque les districts furent réorganisés dans le Massachussets, il imagina une combinaison qui donnait à l'un des districts une forme assez semblable à celle d'un lézard. Stuart, l'artiste bien connu, entrant un jour dans la chambre d'un éditeur qui avait la carte des nouveaux districts pendue au mur au-dessus de son bureau, s'écria : « Tiens, ce district ressemble à une salamandre » (a sala-

Le parti dominant dans un Etat manque rarement d'en faire usage à son avantage. Lorsque la législature d'un Etat a négligé de diviser l'Etat en districts congressionnels, après une augmentation du nombre des Représentants, le ou les membres additionnels sont élus par les électeurs de tout l'Etat sur bulletin général et prennent le nom de « Représentants en général ». Récemment, un Etat (le Maine) a élu tous ses Représentants d'après ce procédé, et un autre (le Kansas) en a choisi trois par district et quatre sur bulletin général. Il va sans dire que chaque district est compris dans les limites d'un seul Etat. En cas de vacance d'un siège, le gouverneur de l'Etat prend un arrêté fixant l'élection nouvelle. Lorsqu'un membre a le désir de se retirer, c'est encore au gouverneur qu'il adresse sa démission par lettre.

La première Chambre, celle de 1789, comptait 65 membres seulement; la règle était un membre par 30 000 habitants. Avec l'augmentation de la population et l'adjonction de nouveaux Etats, le nombre des membres s'accrut. A l'origine, le Congrès se basait, pour fixer le contingent des Représentants, sur la population : mais plus tard la crainte d'une augmentation trop rapide le porta à abandonner ce système

mander) et, d'un coup de crayon, y ajouta les yeux et les griffes de cet animal. « Dites plutôt un gerrymander », répliqua l'éditeur ; et le nom resta. L'habileté du gerrymandering consiste naturellement à combiner les districts dont chacun a un représentant, de façon à assurer dans la plupart une majorité pour le parti qui dirige l'opération. On obtient ce résultat tantôt en jetant le plus possible d'électeurs hostiles dans un district qu'on sacrifice, tantôt en ajoutant à un district où les partis sont également divisés une localité dans laquelle existe une majorité favorable assez forte pour faire pencher la balance dans tout le district. Il existe dans le Mississipi un district (qu'on appelle le district cordon de soulier) qui a 500 milles en longueur et 40 seulement en largeur. Un autre dans la Pennsylvanie ressemble à des haltères. La Caroline du Sud offre de merveilleux exemples récents de ces districts. Dans le Missouri, on a fabriqué un district plus long avec tous ses détours que l'Etat lui même. On y a mis le plus grand nombre possible de nègres.

ou plutôt à ne plus s'attacher servilement à cette base. Le nombre des Représentants est fixé, aujourd'hui, à 357, ce qui fait, en prenant les chiffres du dénombrement de 1890, un membre par 174 000 habitants environ. Sept Etats : le Delaware, Idaho, Montana, Nevada, le Dakota du Nord, Wyoming, Utah, ont actuellement un Représentant chacun ; huit en ont deux, tandis que New-York en a trente-quatre et la Pennsylvanie trente. En dehors de ces membres, il y a trois délégués pour les territoires, un par territoire (on appelle ainsi des régions situées à l'Ouest, qui ont une sorte de gouvernement indépendant, mais qui ne sont pas encore constituées en Etats). Ces délégués ont place dans l'Assemblée et peuvent prendre la parole, mais n'ont pas le droit de voter, n'étant pas reconnus par la Constitution. En fait, ce sont de simples personnes que la Chambre, en conformité d'une loi spéciale, admet dans son sein et auxquelles elle permet de lui présenter des observations.

Le quorum de la Chambre, comme celui du Sénat, est fixé à la moitié plus un des membres. Jusqu'au 51e Congrès, on avait l'habitude de considérer comme absents tous les membres qui ne répondaient pas à un appel nominal, mais en 1890, en présence du refus persistant de tout un parti de répondre dans un but d'obstruction, le Speaker s'arrogea le droit de faire entrer dans le calcul du quorum tous les présents. Un règlement dans ce sens fut adopté. Cette pratique fut abandonnée au Congrès suivant, mais elle fut reprise en 1894, avec cette différence que le travail de comptage, au lieu d'être laissé au Speaker, fut fait par deux vérificateurs.

Le mode d'élection à la Chambre, dans chaque Etat, ne diffère pas de celui en usage pour les Assemblées législatives d'Etat. A l'origine, les systèmes variaient beaucoup suivant les Etats et c'était là une des raisons principales qui avaient amené la Convention de 1787 à laisser à ceux-ci le soin de régler cette question ; aujourd'hui, ce qui est pratiquement le suffrage universel est adopté partout. Toutefois, un Etat

a la faculté de limiter comme il lui plaît le droit de vote, et plusieurs le refusent aux personnes condamnées pour délits, aux indigents, aux illettrés, etc. Le quinzième amendement à la Constitution, passé en 1870, décide que « le droit de vote qui appartient aux citoyens des Etats-Unis ne pourra pas être enlevé ni même restreint par un Etat pour cause de race différente ou de couleur ou de servitude antérieure ». De son côté, le quatorzième amendement voté en 1868 dispose « que, dans chaque Etat, la base de représentation sera réduite proportionnellement au nombre de citoyens mâles exclus du droit de suffrages, autres que ceux dont l'exclusion a pour cause la participation à la rébellion ou à d'autres crimes ». Les Etats ont, dès lors, les motifs les plus sérieux pour donner au droit de vote la plus grande extension possible ; mais il n'en est pas moins vrai que, théoriquement, rien n'empêche les systèmes d'élection pour la législature Fédérale de différer profondément suivant les Etats, et que, même actuellement, ils présentent de très grandes variétés, sur des points de détail, dans plusieurs parties de l'Union (1).

Les Représentants sont élus pour deux ans, et l'élection a toujours lieu dans les années paires, 1892, 1894, et ainsi de suite. De cette façon, l'élection d'un Congrès sur deux correspond à celle du Président. Les admirateurs de la Constitution découvrent dans cet arrangement un autre de leurs « freins » favoris; d'une part, en effet, coïncidant avec la nomination du Président, cette élection va amener au pouvoir très probablement, bien que non pas nécessairement, un Congrès de la même nuance politique; de l'autre, elle permettra au peuple, dans les deux années suivantes, de montrer s'il approuve ou désapprouve sa politique en envoyant une nouvelle Chambre, décidée, suivant le cas, à le soutenir ou à

(1) Rhode-Island, jusqu'en 1888, exigea des électeurs qu'ils eussent une petite propriété ; dans quelques Etats, le payement d'une capitation est la condition indispensable à l'exercice des droits électoraux. Voir le chapitre XI sur les Législatures d'Etat.

le combattre. Normalement, la Chambre ne se réunit qu'une année après son élection ; toutefois, le Président est libre, s'il le juge à propos, de la convoquer plus tôt; par exemple, la Chambre élue en novembre 1900 ne siègera pas avant décembre 1901, à moins que le Président ne la convoque en « session extraordinaire » peu après mars 1901, époque à laquelle les pouvoirs de la Chambre précédente arrivent à expiration. Ces convocations extraordinaires n'ont eu lieu depuis 1789 que dix fois ; elles ont généralement porté malheur au Président qui les a faites(1). On se demande souvent si on ne devrait pas obliger le nouveau Congrès à se réunir dans les six mois qui suivent son élection. A l'appui de cette solution, on insiste sur les inconvénients qu'il y a à laisser pendant 12 mois, sans organisation et sans Speaker, une Chambre élue. Mais le pays n'est pas assez enthousiaste du Congrès pour désirer le posséder plus longtemps. Il n'en est pas moins vrai qu'avec le système actuel on aboutit à ce singulier résultat d'une Chambre ancienne continuant à siéger pendant près de quatre mois après l'élection de la nouvelle ; rien n'empêche par suite le Congrès, à la veille de disparaître, d'adopter une mesure virtuellement condamnée aux élections générales qui ont eu lieu pour la nomination de son successeur. Dans le 51e Congrès, la Chambre vota plus de 500 millions de dollars, lors de la discussion du budget, bien que le nouveau Congrès eût déjà été élu, et qu'elle n'eût plus, en droit strict, d'électeurs.

Les frais d'une élection varient beaucoup suivant les districts. Quelquefois, surtout dans les grandes villes où la corruption est plus fréquente et plus difficile à prouver que dans les districts ruraux, ils s'élèvent à la somme de

(1) Cette mauvaise chance serait spéciale aux sessions de mai (à ce que prétend M. Blaine dans ses *Vingt ans de Congrès*) ; cela rappelle les préjugés contre les mariages célébrés en mai ; John Knox y fait allusion à propos du mariage de Marie, reine d'Ecosse, et de Darnley.

10 000 dollars (50 000 fr.) ou même davantage. D'autres fois, au contraire, ils sont insignifiants (1).

Il est difficile d'établir une moyenne, aucun contrôle sur les dépenses en matière d'élections au Congrès n'étant exigé par la loi : mais, en règle générale, un siège de Représentant coûte moins que ne coûte en Angleterre un siège pour une circonscription de comté (2). On n'attend pas d'un candidat, à moins qu'il ne soit à la tête d'un grosse fortune, de payer toute la dépense de sa poche ; on admet qu'il soit aidé par ses amis ou qu'il reçoive de la caisse d'Etat de son parti une subvention pour son élection. Toutes les dépenses officielles, par exemple celles relatives aux employés, aux salles de vote, etc., sont supportées par le Trésor. La corruption n'est pas rare, et cependant, proportionnellement, bien peu d'élections sont attaquées. L'explication de ce fait est facile ; la Chambre, qui est l'autorité chargée de la vérification des pouvoirs, ne doit se réunir qu'une année après l'élection et la question de preuve devient dès lors très difficile. D'autre part, le Représentant n'est élu que pour deux ans ; l'enquête devant, selon toutes probabilités, traîner pendant toute la durée de la première session, il est presque inutile de contester son élection pour n'en être débarrassé que pour la seconde (3). Dans quelques Etats, les cabarets sont fermés le jour de l'élection.

Il y a parmi les membres de la Chambre des Représentants peu de jeunes gens et encore moins de vieillards. La

(1) Pour cette question de corruption, voir vol. III, chap. LXVII.

(2) En Angleterre, la fixation d'un minimum de dépenses, proportionné au nombre des électeurs, a considérablement réduit les frais des élections. La dépense moyenne, tout compris, semble être dans les collèges électoraux de comtés de 27 000 fr. à 30 000 fr., et dans les bourgs de 10 000 fr. à 13 000 fr.

(3) Il a été récemment proposé de transférer à un tribunal judiciaire l'examen des contestations en matières électorales, la vérification des pouvoirs avec le système actuel étant devenue une question presque exclusivement politique.

grande majorité a entre quarante et soixante ans. Les juristes sont nombreux ; ce terme s'applique à la fois à ceux que nous appelons dans la Grande-Bretagne des membres du barreau (barristers) ou avocats et aux avoués (attorneys), aucune distinction n'existant en Amérique entre ces deux branches de la profession. Dans le cinquantième Congrès, pas moins de 203 membres, c'est-à-dire près des deux tiers, s'étaient préparés à la carrière du droit ou l'avaient pratiqué ; dans le cinquante-deuxième, ce nombre était de 200. Bien entendu, plusieurs parmi eux avaient abandonné la carrière du droit pour se consacrer entièrement à la politique. Les autres professions qui fournissent le plus de Représentants sont l'industrie ou le commerce, l'agriculture, la banque, le journalisme, mais aucune n'arrivait à 40 membres (1). Les ministres de la religion sont très rares ; il y en avait, cependant, deux dans le cinquante-deuxième Congrès. Les officiers de terre ou de mer, les fonctionnaires des Etats-Unis n'ont pas le droit de siéger. Très peu des « rois des chemins de fer » font partie du Congrès. Ce fait ne laisse pas que de surprendre au premier abord, lorsqu'on songe qu'ils sont, en réalité, les hommes les plus influents dans le pays. D'autre part, parmi les nombreux avocats qui sont membres de la Chambre, quelques-uns, seulement, sont des maîtres du barreau dans leurs Etats respectifs. La raison est la même dans les deux cas. La résidence de Washington ne permet pas aux avocats des grandes villes d'exercer leur profession chez eux, et ceux qui sont arrivés à une position brillante et lucrative ne

(2) Dans le cinquante-deuxième Congrès, il y avait, d'après leur propre déclaration, 49 commerçants et 39 agriculteurs. Dans le quarante-huitième Congrès, 205 juristes faisaient partie du Congrès. J'ai pris ces chiffres dans le *Congressional Directory*, et je les ai soigneusement vérifiés : mais, comme certains membres ne déclarent pas leur profession, je ne suis pas très sûr de leur exactitude et les juristes sont probablement en plus grand nombre que celui que j'ai indiqué.

tiennent généralement pas à la sacrifier pour le plaisir de siéger à la Chambre ; quant aux directeurs de chemins de fer ou aux financiers, ils sont trop absorbés par leurs affaires pour pouvoir les cumuler avec le mandat de Représentant. L'absence, à la Chambre, des directeurs de chemins de fer ne diminue, d'ailleurs, en rien l'influence des chemins de fer, et qu'une Compagnie ait ou n'ait pas des Représentants au Congrès, il lui est également facile d'exercer une action sur la législation.

La plupart des membres de la Chambre, et, parmi eux, presque tous ceux des Etats de l'Ouest, ont reçu une instruction élémentaire dans les écoles communes, mais sur le nombre total, il en est à peu près la moitié qui ont pris leurs grades soit dans les collèges, soit dans les Universités. Cette observation n'a pas nécessairement la même signification qu'elle pourrait avoir en Europe : plusieurs des petits collèges ne valent pas mieux, en effet, que les écoles de grammaire anglaises et sont, certainement, inférieurs aux gymnases allemands. Il est bon de remarquer que dans les notices sur leur carrière, préparées par eux pour le *Congressional Directory*, les Représentants ont l'habitude de s'étendre avec complaisance sur leurs grades universitaires, ou de relater qu'ils ont reçu « une éducation académique (1). » Un grand nombre, mais non pas cependant la majorité, ont débuté dans les Chambres législatives de leur Etat. Très peu, comparativement, ont de la fortune, et très peu sont très pauvres ; presqu'aucun n'exerce, au moment de son élection, un métier manuel. Bien entendu, un Représentant ne peut pas continuer, pendant la durée de son mandat, à travailler ; il n'aurait pas de temps à consa-

(1) Dans le *Congressional Directory*, pour le cinquantième Congrès, je remarque que 209 membres déclarent avoir reçu une éducation « collégiale » ou « académique », et 84 une éducation élémentaire dans les écoles communes ; les autres ne font pas de mention à ce sujet. Dans le cinquante-deuxième Congrès, il y avait 188 « collégiaux » et 68 « élémentaires ».

crer à son métier, et il n'a pas, d'ailleurs, besoin de son salaire pour vivre. Rien n'empêche un ouvrier d'être membre du Congrès ; cependant, les classes ouvrières paraissent peu disposées à choisir leur Représentant dans leur milieu.

Un membre de la Chambre a le titre d'Honorable. On le lui donne non seulement à la Chambre (comme en Angleterre), mais aussi dans le monde pour les usages courants, par exemple sur les lettres qu'on lui adresse. Cependant comme il partage cette distinction avec les membres des Sénats d'Etats ou avec les hauts fonctionnaires Fédéraux ou d'Etat, ainsi qu'avec les juges, on n'en tient pas, dans le public, un grand compte.

La Chambre n'a pas à s'occuper des fonctions exécutives du Sénat pas plus que de la confirmation des nominations ou de l'approbation des traités. En revanche, elle a seule le droit de prendre l'initiative des bills budgétaires et de mettre en accusation les fonctionnaires. Ces deux dispositions ont été empruntées à la Chambre des Communes anglaise en passant par les Constitutions d'Etat. A elle, aussi, appartient le choix du Président, lorsqu'aucun des candidats ne réunit, parmi les électeurs présidentiels, la majorité absolue. Elle a exercé ce pouvoir considérable en 1801 et en 1825 (1).

En dehors des sessions extraordinaires, chaque Congrès a deux sessions. On les distingue en donnant à l'une le nom de première ou longue, à l'autre celui de seconde ou courte. La session longue commence, à la fin de l'année, qui suit l'élection d'un Congrès, et continue, après une interruption à la Noël, jusqu'au mois de juillet ou d'août suivant. La seconde commence en décembre, après l'ajournement de juillet, et dure jusqu'au 4 mars suivant. Une Chambre a par conséquent, dix à douze mois de travail. Les bills ne tombent pas, comme dans le Parlement anglais, à la fin de chaque session ; ils continuent à courir de la session longue

(1) Voir plus haut, chapitre v.

à la courte. Mais, s'ils n'ont pas été votés à la date fatale du 4 mars, ils sont définitivement caducs, car la durée de la session a été fixée par la loi, et on ne saurait la prolonger à plaisir (1). Il en résulte, dans la dernière ou dans les deux dernières semaines du Congrès, un véritable affolement en vue d'arriver à la solution des affaires.

La Chambre se réunit d'habitude à midi et siège jusqu'à quatre ou six heures, bien que, vers la fin de la session, les séances se prolongent davantage. Dans des circonstances extraordinaires, en cas de conflit, ou lorsqu'à la fin même de la session des messages sont échangés toute la journée entre la Chambre, le Sénat et le Président, elle reste en séance toute la nuit.

Les usages et les règlements de la Chambre, qui diffèrent en bien des points de ceux du Sénat, sont trop nombreux pour être décrits ici. Je ne m'attacherai qu'à quelques points d'un intérêt spécial, choisissant de préférence ceux qui mettent en lumière les idées politiques américaines ou qui font ressortir les analogies et les différences entre le Congrès et le Parlement anglais.

Un serment ou déclaration de fidélité à la Constitution des Etats-Unis est prêté, comme l'exige la Constitution, par tous les membres (2), ainsi que par le *clerk*, le sergent d'armes, l'huissier et le maître de poste.

(1) Les bills du Sénat tombent de même à la fin d'un Congrès. Une proposition a été récemment faite, mais n'a pas encore été adoptée, de prolonger la session jusqu'en avril, et de fixer à ce moment la date d'entrée en fonctions du Président.

(2) C'est le Speaker qui fait prêter serment dans la forme suivante : « Je jure solennellement (ou je déclare) que je défendrai la Constitution des Etats-Unis contre tous ennemis, étrangers ou nationaux ; je lui jure fidélité, foi et allégeance. Je jure que je prends ces engagements en toute indépendance, sans réserve mentale ni intention de m'y soustraire, et que j'accomplirai aussi bien et aussi loyalement que possible les devoirs de la charge que je vais exercer. Que Dieu me prête aide ! » « Allégeance » à une loi aurait paru une expression assez déplacée dans les temps où la notion de vas-

Le sergent d'armes est le trésorier de la Chambre ; il est chargé de payer à chaque membre son traitement et le miléage (dépenses de voyage, tant par mille). Il a la garde de la « masse », et le devoir de maintenir l'ordre ; lorsque le tumulte devient excessif, il essaye de rétablir le calme en promenant, dans le groupe le plus turbulent, la « masse ». Cet emblème d'autorité, qu'on enlève (comme à la Chambre des Communes) lorsque la Chambre se constitue en Commission, ressemble aux faisceaux romains ; il est en bois d'ébène entouré au milieu et à ses extrémités de bandelettes d'argent ; chaque baguette se termine d'un côté par une pointe, de l'autre par un globe d'argent sur lequel un aigle, également en argent, semble prêt à prendre son vol. La « masse » a été empruntée à l'Angleterre ; mais, comme il n'était pas possible de la surmonter d'une couronne, c'est dans la Rome antique qu'on a été en chercher le dessin.

Les séances commencent chaque jour par des prières ; elles sont dites par un chapelain nommé par la Chambre et non pas, comme cela se passe en Angleterre, par le président ; il peut, bien entendu, être pris dans toute religion. Les sièges sont tirés au sort au début de chaque session, et chaque membre choisit à l'appel de son nom. Bien que les Démocrates soient à la droite du Speaker, les membres ne peuvent pas, étant donnée la disposition des fauteuils, se rassembler en groupes distincts d'après les partis ; cette circonstance enlève aux invectives et aux apostrophes une grande partie de leur effet dramatique. Il n'est pas permis, comme en Angleterre aux Représentants, de désigner du doigt, en signe de mépris, « l'honorable gentleman en face », et ils doivent rester découverts.

salité prit naissance. Cependant elle représente exactement cette idée que l'obéissance est due à la volonté du peuple dont la Constitution écrite est la forme tangible et permanente.

Un membre s'adresse au Speaker et au Speaker seulement, et lorsqu'il fait allusion à un autre membre, il ne le désigne pas par son nom, mais comme « le gentleman de Pennsylvanie » sans indication spéciale du district qu'il représente, dans le cas où il existerait dans l'Etat plusieurs districts. Comme il y a 28 « gentlemen » dans la Pennsylvanie, et que les dénominations en usage dans la Chambre des Communes en Angleterre (érudit, galant, très honorable) ne sont pas usitées, il est quelquefois embarrassant de savoir quelle est exactement la personne désignée. Un membre prend d'habitude la parole de son siège ; il lui est loisible, toutefois, de parler de la place du secrétaire ou d'un point plus rapproché du fauteuil du Speaker. Un règlement (souvent violé) défend de passer entre le Speaker et le membre qui a la parole ; c'est là une curieuse réminiscence de l'usage anglais.

A l'origine (règlement du 17 avril 1789), on employait, pour compter les voix, la vieille pratique de la Chambre anglaise des Communes (1) : les partisans d'une opinion se rangeaient à droite du fauteuil présidentiel, ceux de l'opinion adverse, à gauche. On ne tarda pas à s'apercevoir des inconvénients de cette pratique, et une résolution du 9 juin 1789 a créé le sytème actuellement usité : au moment du vote, les membres se lèvent de leur siège et sont d'abord comptés par le Speaker, mais, pour peu qu'il y ait doute, ou si la demande en est faite par un cinquième des membres présents (ce qui ne peut pas être inférieur à un dizième du nombre total de la Chambre), on emploie un procédé différent : deux vérificateurs désignés par le Speaker se placent au milieu du passage et comptent les membres à

(1) Le système actuel d'enregistrer les noms des votants en faisant passer les membres par les couloirs ne fut introduit à Westminster qu'en 1836. Ce fut un résultat significatif de l'Act de Réforme de 1832. Jusqu'à cette époque, un parti restait dans la Chambre et l'autre se retirait dans le couloir, et on se contentait de compter le nombre des votants.

mesure qu'ils défilent devant eux. Lorsqu'un scrutin nominal est réclamé dans les mêmes conditions, le *clerk* fait l'appel de tous les membres de la Chambre et chacun répond à son tour oui ou non, ou bien « *je ne vote pas* ». Après l'accomplissement de cette formalité, on procède à un contre-appel afin de permettre de voter à ceux qui ont omis de le faire la première fois. Les membres ont, alors, le droit de modifier leur premier vote. Ceux qui ne sont entrés dans la Chambre qu'après le second appel de leur nom, n'ont pas le droit de voter : mais ils saisissent souvent cette occasion pour se lever et déclarer que, présents, ils auraient voté pour ou contre la motion. Le compte rendu des opérations est consigné dans le *Congressional Record* qui contient aussi la liste des membres qui se sont abstenus et des absents.

Ce procédé est très long. L'appel des 356 noms n'exige pas, quelquefois, moins d'une heure. Aussi constitue-t-il un moyen efficace d'obstruction. Il en est très souvent fait usage pour ce motif, d'autant plus qu'il est loisible à un membre d'en demander l'application non seulement sur la question elle-même en discussion, mais aussi sur l'ajournement de la proposition. C'est là une règle absolue que la Chambre ne peut pas modifier, car elle fait l'objet d'une disposition expresse de la Constitution, Article Ier, § 5.

Aucun membre ne peut parler plusieurs fois sur la même question, à moins qu'il ne soit l'auteur de la proposition ; dans ce cas, il a le droit de répondre à ses collègues après leur avoir laissé finir ce qu'ils avaient à dire. Toutefois, cette règle est souvent violée.

Les discours ne doivent pas se prolonger au-delà d'une heure, sauf consentement de tous les membres ; en Commission plénière de la Chambre, ils peuvent être limités à cinq minutes. Cette règle, m'a-t-on affirmé, produit d'excellents résultats, et, le plus souvent, les discours n'atteignent pas l'heure réglementaire. Un membre est

libre d'abandonner à quelques-uns de ses collègues une partie de son temps, et il le fait couramment. L'orateur dira : « Je cède le parquet (c'est-à-dire la parole) au « gentleman » d'Ohio pour cinq minutes », et ainsi de suite. Un membre qui s'est une fois assuré la parole de cette façon exerce sur le débat une grande influence.

Le grand remède contre la prolixité des débats et contre l'obstruction qu'on veut créer en les prolongeant, est la question préalable. Elle est demandée dans cette forme : « La question principale sera-t-elle maintenant posée ? » Une fois qu'il y a été répondu affirmativement, le débat est définitivement clos, et la Chambre doit se prononcer sur le fond. Il n'est pas permis de discuter la question préalable, mais un membre de la Commission a le droit de réclamer un examen plus attentif avant la clôture du débat. Tout membre peut proposer la question préalable sans l'autorisation du Speaker : son adoption n'exige que la simple majorité des présents. Quelquefois, la Chambre décide de se constituer en Commission ; comme la question préalable ne peut pas être soulevée en Commission, le résultat de cette décision est de donner cinq minutes au promoteur de l'amendement pour le développer, et cinq minutes au membre qui, le premier, « obtient le parquet », pour s'y opposer : aucun autre membre n'a le droit d'intervenir. Lorsqu'un membre propose une résolution ou fait une motion quelconque, il a l'habitude de demander, en même temps, la question préalable ; de cette façon, il empêche les débats de traîner en longueur.

La question préalable, imaginée en 1811, est d'un usage journalier ; l'opinion publique la considère comme essentielle à la bonne marche des affaires, et je n'ai trouvé aucun Représentant ou fonctionnaire qui n'en reconnût les avantages. Les Sénateurs eux-mêmes qui n'ont pas voulu l'accepter dans leur Assemblée plus petite sont les pre-

miers à en proclamer la nécessité absolue dans une Assemblée aussi nombreuse que la Chambre. La crainte de déplaire au peuple et le désir de la Chambre de laisser à la discussion toute son ampleur en empêchent seuls l'abus ; aussi, la majorité refuse-t-elle fréquemment la question préalable même demandée par un membre de son parti, ou relative à une proposition à laquelle elle est favorable : « On n'opposera pas, me disait-on, la question préalable à une personne qui discute de bonne foi et avec bon sens, et, cependant, sans elle, nous n'arriverions jamais à voter des bills même urgents ».

Malgré ce puissant outil destiné à l'expédition rapide des affaires, l'obstruction, ou, comme on l'appelle en Amérique « *le flibustering* », n'est pas inconnue. On la pratique couramment, soit en multipliant les propositions pour l'ajournement du débat, soit « en battant en retraite » (suspendant la séance), soit, enfin, en réclamant le scrutin nominal. Les règlements exigent que, dans l'intervalle de deux motions de ce genre, la Chambre se soit remise au travail, mais comme un discours constitue un travail, cette condition est facile à remplir. Les débats ne sont pas autorisés sur ces motions d'obstruction ; cependant elles peuvent faire perdre beaucoup de temps, et pour peu que la minorité opposante soit forte, elle arrive généralement à triompher, sinon en faisant rejeter la proposition, du moins en extorquant un compromis. Il est bon de se rappeler qu'à raison de la disposition constitutionnelle indiquée plus haut, la Chambre, en cette matière, n'est pas souveraine, même sur sa propre procédure. L'absence de règlements contre « *le flibustering* » est dû pour une large part à cette disposition, et aussi à la conception qu'il n'est pas mauvais de laisser à la minorité les moyens de se rendre antipathique. Ajoutons-y la conviction qu'il existe à cet abus, quelque considérable qu'il soit, des entraves d'égale force. Ces

entraves sont au nombre de deux (1). On a observé, d'abord que le « *flibustering* » ne réussit, en règle générale, que lorsqu'il est pratiqué par la presque totalité du parti en minorité, et dans ce cas une section aussi importante de la Chambre ne prendra la peine de s'associer à ce mouvement que tout autant qu'il s'agit d'une question réellement importante. Il y a quelques années, soixante-dix ou quatre-vingt membres essayèrent une obstruction systématique contre une mesure qu'ils blâmaient, mais leur nombre fut insuffisant et la tentative échoua. Par contre, à une date plus éloignée, pendant les troubles de la « Reconstruction », qui suivirent la guerre, l'opposition du solide parti démocratique, alors en minorité, réussit à faire repousser un bill proclamant l'état de siège dans cinq Etats du Sud. La seconde entrave est la crainte d'un blâme populaire. La nation s'aperçoit-elle que les affaires publiques sont arrêtées, et que le vote des lois nécessaires est retardé par une obstruction factieuse, elle fera porter son mécontentement à la fois sur les chefs du « *flibustering* » individuellement et sur l'ensemble du parti compromis. D'autre part, quelle que soit l'excitation des partis politiques, il existe toujours dans chacun un groupe d'hommes modérés hostiles à l'abus des modes légaux d'opposition, et comme ils peuvent exercer une réelle influence aux élections suivantes, le respect qu'inspire leur opinion refroidit la passion des politiciens du Congrès. De telle sorte que tandis que l'opinion publique considère le pouvoir de « *flibustering* » comme une sauvegarde dans les cas extrêmes contre les abus du système de clôture par « la question préalable », elle regarde le bon sens de l'Assemblée comme une protection, à son tour, contre les autres abus qui n'ont pas été prévus par les règlements.

(1) En 1890, un règlement fut adopté, investissant le Speaker du droit de refuser la mise aux voix à toute proposition qu'il jugerait de nature dilatoire, mais le cinquante-deuxième Congrès réduisit ce pouvoir à une seule classe de cas.

Un ancien Speaker, qui avait acquis une grande expérience en dirigeant la majorité et la minorité, me déclarait qu'il tenait les règlements pris dans leur ensemble comme approchant le plus possible de la perfection. Il y a, évidemment, dans cette observation, de l'optimisme officiel. Nous connaissons tous l'attachement que ceux qui ont vieilli dans une profession portent à ses défauts aussi bien qu'à ses mérites. Toutefois, il est exact que les membres du Congrès se plaignent généralement moins de la procédure sous laquelle ils vivent et qui paraît tyrannique au critique anglais, que les membres de la Chambre des Communes anglaise ne se plaignent des règlements pourtant moins rigides de leur vieille et célèbre Assemblée. Je ne connais pas de meilleur exemple de la bonne humeur des Américains et de l'empire qu'ils exercent sur eux-mêmes que l'obéissance habituelle de la minorité de la Chambre au despotisme de la majorité : elle se console en pensant que tout cela est conforme aux règles du jeu et que son tour viendra un jour. L'application à Westminster du procédé énergique usité à Washington pour clore les débats serait une véritable révolution dans la Chambre des Communes. La Chambre des Représentants est d'une nature très différente. Elle est, comme la Chambre des Communes, un Corps législatif, à défaut, ce qu'il est difficile d'admettre, d'un Corps gouvernant ; elle n'est pas un Corps discutant. Elle fonctionne au moyen de ses Comités, dans lesquels la discussion peut être arrêtée par tous moyens, et dont elle ne fait guère, par ses votes, qu'enregistrer les conclusions. Une question seule, le budget, c'est-à-dire la création et l'affectation des impôts, fait l'objet d'une discussion très complète à la Chambre. Et, bien qu'on ait souvent recours, pour activer la besogne, aux moyens légaux destinés à limiter le débat, on ne les emploie le plus souvent qu'une fois que toutes les opinions ont pu librement se manifester.

Les règles concernant la procédure en Commission plénière sont, en général, semblables à celles de la Chambre des Communes anglaise ; toutefois, le président de cette Commission n'est pas (comme c'est l'habitude en Angleterre) un président permanent du Comité des *Voies et moyens*, mais une personne désignée chaque fois par le président de la Chambre. Un règlement, qui n'est pas toujours exactement observé, défend à un membre de prendre de nouveau la parole sur une question tant que ses collègues n'ont pas développé les observations qu'ils ont exprimé le désir de présenter (1).

La Chambre peut se constituer en séance secrète chaque fois que des communications confidentielles sont reçues du Président ou qu'un membre informe ses collègues qu'il a à leur faire des communications d'un caractère secret. Pourtant cet usage, commun dans les premiers temps, est maintenant tombé en désuétude. Chaque parole est enregistrée par les sténographes officiels et publiée dans le *Congressional Record* ; quant aux immenses galeries, elles ne sont jamais vides.

Le nombre des Bills présentés à la Chambre, chaque année, est considérable; la moyenne dépasse 10 000. Dans le trente-septième Congrès, le chiffre total fut de 1 046, dont 613 de la Chambre et 433 du Sénat. Dans le quarante-sixième, il s'était élevé à 9 481, 7 257 de la Chambre et 2 224 du Sénat : comme on le voit, l'augmentation avait été bien plus sensible pour la Chambre que pour le Sénat. Dans le cinquante et unième Congrès (1889-91), le nombre alla encore croissant ; il fut (en y comprenant les résolutions conjointes) de 19 646 dont 14 328 à la Chambre, et 5 318 au Sénat (2). Dans la Chambre anglaise des Com-

(1) L'expédition rapide des affaires en Comité de la Chambre entière peut être obtenue en limitant (par un vote de la Chambre) la discussion à un temps déterminé.

(2) Sur ce chiffre, 2201 passèrent dans les deux Chambres et 2171 furent approuvés par le Président.

munes, le nombre total des bills présentés fut, dans la session de 1885, de 481, sur lesquels 202 étaient des bills publics et 279 des bills privés ; dans la session de 1892, le nombre des bills publics était monté à 335 (dont 20 venaient de la Chambre des Lords), sans compter 80 bills ayant un caractère simplement provisoire. Evidemment, l'Amérique est autrement grande que l'Angleterre, mais la compétence législative du Congrès est, sans comparaison, bien moindre que celle du Parlement britannique, étant donné que ce qui a trait au domaine législatif des bills publics ou privés est en Amérique, pour la plus grande part, dans les attributions des Etats. Les bills de beaucoup les plus nombreux du Congrès sont ceux qu'on pourrait appeler en Angleterre des bills « privés » ou « locaux et personnels », c'est-à-dire ceux qui ne créent pas un règlement général et s'appliquent seulement à des cas particuliers. Tels sont les nombreux bills relatifs à des réclamations dirigées contre le gouvernement Fédéral ou à des demandes de concession ou de rétablissement de pensions, formées par des individus qui prétendent avoir servi dans les armées du Nord pendant la Guerre de Sécession. Les bills de la Chambre ne concernent que rarement des matières de droit privé, ces questions relevant presque toutes de la législation d'Etat. Ai-je besoin d'ajouter que la proportion des bills qui passent aux bills qui sont rejetés est très faible, pas seulement un trentième (1).

En Amérique comme en Angleterre, et même à un degré plus marqué, les bills n'aboutissent pas, bien moins parce qu'ils sont repoussés directement que parce qu'ils

(1) Dans la session du Parlement britannique de 1890-91, 154 bills publics, sur 403 qui furent présentés, devinrent lois : 54 venaient du gouvernement, 75 étaient « des bills de secours », 25 seulement émanaient de l'initiative privée. Le nombre de bills publics présentés augmente en Angleterre, bien que moins rapidement qu'en Amérique, mais il n'en est pas de même de ceux qui sont proposés par des membres privés, des changements récents dans la procédure parlementaire ayant rendu leur adoption plus difficile.

n'atteignent pas la troisième lecture. Ce mode de rejet indirect a les préférences de la Chambre ; il s'accommode avec la nature bon enfant de ses membres peu disposés à se jouer entre eux de mauvais tour ; le manque de temps est, pour les Commissions, d'ailleurs une excuse suffisante de ne pas rapporter les bills soumis à leur examen. On raconte à Washington que bien peu nombreux sont les bills que présentent les Représentants avec l'espoir de les voir adopter. On les propose pour être agréables à quelques personnes ou à quelques localités, et il est bien entendu qu'à la Chambre on ne les prendra pas au sérieux. Quelquefois, il existe un motif moins avouable. Les grandes Compagnies commerciales et spécialement les compagnies de chemin de fer, se trouvent souvent en rapports, à l'occasion des concessions de terrains ou pour d'autres motifs, avec le gouvernement Fédéral. Des bills sont présentés au Congrès dans le but soit d'enlever à ces compagnies quelques-uns de leurs privilèges, soit d'établir et de favoriser des entreprises rivales, en réalité, pour exercer le chantage sur ces puissantes compagnies qui savent que souvent il en coûte moins d'acheter son ennemi que de le battre dans la coulisse par des procédés plus ou moins moraux, ou par la force de son droit dans un combat loyal. Un certain nombre de grandes Compagnies sont obligées d'entretenir à Washington, en permanence, un véritable Etat-Major pour résister aux attaques des Représentants dirigées contre eux, quelquefois dans un simple but de chantage, d'autres fois pour conquérir dans leur Etat respectif un peu de popularité.

Le titre et les attributions du Speaker de la Chambre ont été empruntés à son célèbre modèle anglais ; son caractère est entièrement différent. Le trait saillant chez le Speaker de la Chambre des Communes est son impartialité. Il a été, il est vrai, choisi par un parti, parce qu'en Angleterre majorité signifie parti. Mais il est censé, en quittant sa place sur les bancs pour occuper le fauteuil, avoir

secoué et laissé de côté toutes ses attaches et toutes ses sympathies de parti. Une fois revêtu de la perruque et de la robe de ses fonctions, il n'a plus d'opinions politiques et doit traiter de la même façon aussi bien ses amis politiques que ceux qui ont été jusqu'alors ses adversaires, aussi bien le ministre le plus ancien et le plus puissant que le membre le plus jeune ou le moins populaire. Ses devoirs consistent à faire respecter les règlements, et, d'une façon générale, à maintenir dans les débats l'ordre et le décorum, enfin, à choisir, lorsque plusieurs membres demandent la parole en même temps, celui qui doit prendre part à la discussion. Ce sont là des devoirs de la plus haute importance, et une position des plus éminentes ; mais ni ces devoirs, ni cette position n'impliquent de pouvoir politique. Un parti politique anglais au Parlement ne fait que peu de différence entre un président de son bord et un président hostile. Le Speaker peut, par sa façon de présider, abaisser ou relever le prestige de la Chambre ou lui donner une impulsion plus vive : une coutume aussi puissante que la loi lui interdit de venir en aide à son propre parti, même par des conseils privés. Il est libre de donner des renseignements sur la jurisprudence parlementaire, mais il doit se mettre à la disposition de tous les membres également.

En Amérique, le Speaker a un immense pouvoir politique et peut s'en servir dans l'intérêt de son parti : il est même considéré comme devant le faire. Il gouverne et dirige la Chambre à peu près comme Morny et Rouher dirigeaient et gouvernaient la Chambre française sous Napoléon. Lorsqu'il donne la parole à quelques membres, il désigne de préférence ceux de son parti. Il décide en leur faveur tels points douteux qui ne sont pas tranchés d'une façon suffisamment claire par les règlements. Il a une autorité considérable sur la marche des affaires et peut fréquemment, en avançant ou en retardant des bills privés ou des motions, préparer leur solution dans tel ou

tel sens. Récemment, un Speaker des plus respectés alla jusqu'à déclarer qu'il se refusait à laisser même présenter à la Chambre un bill auquel il était nettement hostile, et il y arrivait en refusant de reconnaître le membre qui en était l'auteur. Le Speaker prononce rarement de discours à la Chambre, mais il peut, et c'est ce qu'il fait en pratique, donner des conseils aux autres chefs de son parti, en réunion privée ; et quand ils « entrent en caucus » (c'est-à-dire quand ils tiennent une réunion de parti pour discuter leur attitude sur quelque question à l'ordre du jour), il est présent et émet son opinion. Habituellement, il est le membre le plus éminent de son parti dans la Chambre ; en réalité, il en est le chef, autant, du moins, que la direction confidentielle de sa politique le permet. Sa plus importante prérogative est, toutefois, la nomination des nombreux Comités permanents déjà mentionnés. Dans le premier Congrès (avril 1789), on essaya le système de la nomination des Comités par l'élection ; mais ils fonctionnèrent si mal, qu'en janvier 1790, le règlement suivant fut voté : « Tous les Comités seront nommés par le Speaker à moins que la Chambre, par une disposition spéciale, n'en ait décidé autrement ». Ce règlement a été, depuis cette époque, également adopté par les divers Congrès qui se sont succédé (1). Le Speaker ne se contente pas, à l'ouverture du Congrès, de choisir tous les membres de cha-

(1) En Angleterre, les commissions qui ont à s'occuper des affaires publiques sont choisies par la Chambre, c'est-à-dire en pratique par les « whips » des différents partis, bien que quelquefois, à la suite d'une discussion à la Chambre, l'adjonction d'autres membres soit décidée. Les commissions hybrides sont nommées partie par la Chambre, partie par le Comité de sélection. Les commissions de bills privés sont désignées par le Comité de sélection. On appelle ainsi la réunion de quelques-uns des membres les plus âgés et les plus expérimentés qui sont censés représenter loyalement tous les partis et tous les groupes.

cune des Commissions ; il désigne aussi leur président, et remet ainsi la direction des affaires à un homme de confiance. Le président de ces Commissions, cela va sans dire, est toujours pris dans le parti en majorité dans la Chambre, et la Commission elle-même est composée de façon à lui assurer la majorité dans son sein. En réalité, aujourd'hui, le vote des lois et le contrôle de l'Administration courante, du moins ce que la Chambre a pu en prendre, appartiennent à ces Commissions. Leur composition entraîne l'opinion de la Chambre sur toutes les questions d'ordre supérieur, et le président d'une Commission importante est un homme des plus influents. La distribution des postes de cette nature est un puissant instrument de patronage, puisqu'elle permet au Speaker d'accroître son autorité et celle de la section de son parti, de récompenser ses amis, de donner aux politiciens l'occasion de se faire valoir ou pratiquement de terminer leur carrière au Congrès. Bien entendu, le Speaker est loin de jouir dans la distribution de ces places d'une complète indépendance. Il est obligé de se préoccuper de sa propre élection au fauteuil présidentiel et de prendre des engagements à l'égard des Représentants et de leurs amis : le jour où il est tenu de les exécuter, il n'en est pas moins obligé de ne pas perdre de vue les désirs des groupes politiques et des individus, de chercher à faire plaisir à certains Etats en réservant à leurs Représentants les plus en vue une place dans une bonne Commission, et d'éviter les nominations qui pourraient alarmer les intérêts particuliers. Ces préoccupations entourent l'exercice de son pouvoir de trouble et d'anxiétés. Ce pouvoir n'en existe pas moins, et quand il se trouve dans les mains d'un homme intelligent et ambitieux, il acquiert une telle importance qu'il n'est pas exagéré d'appeler cet homme le second personnage politique des Etats-Unis, pour ne pas dire le premier ; en temps ordinaire, son influence sur les destinées des hommes et sur le cours des événements du pays est

supérieure à celle du Président de l'Union lui-même, bien qu'elle ait moins de durée et moins d'éclat aux yeux du vulgaire (1).

On comprend dès lors que le choix du Speaker soit un événement de la plus haute importance, et c'est quelquefois cet homme, qui représente les tendances de l'un ou de l'autre groupe de la majorité, qui détermine à lui seul toute la politique du Congrès. La répartition par ses soins des membres de la Chambre dans les Commissions est aussi un point critique dans l'histoire du Congrès, un de ces faits qui passionnent les esprits au plus haut degré. Le Speaker consacre à ce travail les quinze jours qui suivent son élection ; il y donne une attention comparable à celle d'un premier ministre d'Europe à l'occasion de la composition de son Cabinet. Le parallèle peut être poussé plus loin ; et de même que les présidents des principales Commissions peuvent être assimilés aux ministres d'Europe, de même

(1) « La nomination des commissions comprend la détermination de la besogne de chacun des membres ; on peut dire qu'elles impriment aux affaires leur direction, parce que les commissions approuvent ou désapprouvent, ou, du moins, peuvent approuver ou désapprouver les solutions importantes en matière politique. Les Speakers peuvent différer entre eux en force de caractère, avoir le désir d'appliquer une politique plus ou moins énergique ; la faiblesse humaine n'en exerce pas moins sur eux ses droits et il leur est bien difficile d'échapper à la nécessité de se guider dans leurs nominations sur les propositions qui seront faites dans les commissions. D'ailleurs, le pouvoir du Speaker ne s'arrête pas là. Tous les règlements sont plus ou moins flexibles, et les précédents ne sont jamais si bien assis ou si uniformes qu'ils ne puissent être modifiés. L'opinion du Speaker peut, à un moment donné, faire pencher la balance. M. Randall, en sa qualité de Speaker, fut cause de l'adoption par la Chambre des propositions de la commission électorale de 1877. S'il avait poussé à un mouvement révolutionnaire dans le but d'empêcher la proclamation de l'élection de Hayes, il n'est pas douteux, du moins pour ceux qui ont l'expérience du Congrès, qu'il ne fût arrivé à ses fins ». *Extrait d'un article de la* Nation *de New-York* du 4 avril 1878, par un ancien membre du Congrès.

le Speaker est, de son côté, un grand chef de parti en même temps que le président d'une Assemblée délibérante.

Bien qu'il soit admis qu'il doive servir son parti, il ne saurait avoir recours à tous les moyens. Aussi bien dans la direction des débats que dans la formation des Commissions, il est tenu, à l'égard des adversaires, à une certaine modération. Il ne doit pas ouvertement violer les règlements de la Chambre en vue de leur porter préjudice, mais il lui est loisible de décider contre eux toutes les questions douteuses. Il a le devoir de leur laisser une part raisonnable dans « le parquet » (c'est-à-dire dans le débat), et enfin de leur accorder dans les Commissions une représentation convenable.

Le Speaker a une situation élevée. Il reçoit 8 000 dollars par an (40 000 francs), ce qui, en Amérique, est un fort traitement. Au point de vue des préséances, il vient après le Vice-Président de l'Union, et sur le même rang que les juges de la Cour Suprême. La société de Washington a été troublée récemment par une réclamation de la femme d'un Speaker, tendant à obtenir le pas sur les femmes de ces juges. Cette prétention parut si étrange dans un pays démocratique qu'on chercha à arranger l'affaire sans prendre de décision formelle.

CHAPITRE XIV

TRAVAIL DE LA CHAMBRE

Un Anglais s'attend à trouver dans la Chambre des Représentants la reproduction de sa Chambre des Communes. Il a d'autant plus de raisons de le croire qu'il sait que la première est une copie de la seconde, qu'elle lui a emprunté plusieurs de ses règlements et de ses expressions techniques, et qu'elle considère la procédure de la Chambre anglaise comme un magasin de précédents où elle peut amplement puiser (1). Cette notion est fausse. Il existe évidemment des ressemblances. Mais un parlementaire anglais qui étudie le fonctionnement de la Chambre est plus frappé des différences que des ressemblances. La vie et l'esprit de ces deux corps sont entièrement différents (1).

La salle des séances de la Chambre est dans l'aile méridionale du Capitole, le Sénat et la Cour Suprême occupant l'aile nord. Elle est à peu près trois fois grande comme la Chambre des Communes anglaise, sa surface étant à peu près égale à celle de Westminster-Hall,

(1) Pour le Sénat et la Chambre des Représentants le *Manuel de pratique parlementaire* de Jefferson fait loi chaque fois que leurs propres règlements (ou ceux du Congrès) ne tranchent pas les questions.

Ce manuel, dû au Président Jefferson, s'inspire des précédents anglais.

139 pieds en longueur, 93 en largeur et 36 en hauteur. La lumière vient du plafond. Sur chaque côté, de profondes galeries couvrent les couloirs et peuvent contenir jusqu'à 2 500 personnes. Les proportions sont admirablement observées ; ce n'est qu'en constatant combien un homme paraît petit à l'autre extrémité de la salle et combien la voix s'assourdit, que l'on se rend un compte exact des dimensions de l'édifice. Les sièges sont disposés en rangs concentriques tournés du côté du président, dont le magnifique fauteuil de marbre est placé sur une plate-forme également de marbre et faisant légèrement saillie dans la salle ; en face du président sont les secrétaires ; en dessous, les faisceaux ; en face des secrétaires, les sténographes officiels ; à la droite du président le sergent d'armes. Chaque membre a un fauteuil tournant, avec en face un large pupitre qui lui sert à écrire et à garder ses papiers. Derrière les sièges sont une balustrade et un espace vide où sont admis les étrangers de marque ; des sofas y sont disposés le long du mur ; on y laisse fumer, même les étrangers, nonobstant le règlement.

Quand vous entrez, votre première impression est une impression de bruit et de tumulte, un bruit comparable à celui des vagues courtes et brusques des mers d'Ecosse déferlant sous la rafale contre les rochers de la côte. Les couvercles des pupitres qui se lèvent et s'abaissent, le grincement des plumes, les battements de mains pour appeler les grooms, petits garçons agiles toujours en course dans les couloirs, les piétinements des pieds, le murmure des conversations sur les bancs et dans les galeries, tout cela fait un vacarme que le président avec, les coups secs de son marteau ou les orateurs, malgré leurs efforts pour enfler leur voix, ne peuvent que très difficilement dominer. Et ce n'est pas le bruit seul qui donne cette impression de terreur. Souvent trois ou quatre membres sont debout en même temps, chacun criant pour appeler l'attention du président. D'autres, fatigués de res-

ter assis, se lèvent pour se dégourdir ; pendant ce temps, le visiteur de l'Ouest, long, maigre et flegmatique, est appuyé sur la balustrade, mâchant son cigare et considérant cette scène avec peu de respect. Il est difficile de concevoir des conditions moins favorables pour les orateurs, et on n'est pas surpris d'apprendre que les débats étaient plus animés et se passaient mieux dans la salle, sensiblement plus petite, qui était primitivement consacrée aux travaux de la Chambre.

La salle actuelle est tellement grande que, seul, un organe puissant et bien entraîné peut la remplir ; en outre, la multitude des pupitres et des sièges donne à l'orateur la sensation de s'adresser à un mobilier plutôt qu'à des hommes ; très peu, d'ailleurs, de membres présents écoutent les discours ; ils restent, il est vrai, dans la salle, au lieu de courir à chaque moment dans les couloirs, mais ils sont plus occupés à parler ou à écrire ou bien à lire les journaux qu'à suivre les débats. Il faut bien dire qu'il n'est pas facile de prêter à la discussion une attention soutenue, et qu'une voix perçante est seule susceptible d'avoir raison du murmure continu ; souvent les journaux, en rendant compte d'un discours plus intéressant que d'ordinaire, constatent que : « Le discours de M. un tel ou un tel a attiré les auditeurs de toutes les parties de la Chambre. » C'est qu'il ne leur était pas possible d'entendre l'orateur de l'endroit où ils étaient assis, et qu'ils ont été obligés de quitter leurs places pour s'entasser dans les corridors, près de lui. « Parler à la Chambre », dit un écrivain américain, « c'est comme essayer de s'adresser aux personnes qui sont dans les Broadway omnibus en se tenant sur le trottoir en face d'Astor House... » Des hommes d'intelligence déliée et suffisamment éloquents se sont plaints, avec désespoir, qu'à la Chambre des Représentants le simple effort physique pour être entendu est au-dessus de leurs forces, et que toute tension intellectuelle devient impossible. Le remède naturel est dans les discours écrits ou

dans le silence qui est devenu une habitude et que l'on craint de plus en plus de rompre.

Il est dur d'être obligé de donner à sa voix son diapason le plus élevé pour parler avec calme et bon sens, ou pour développer longuement un projet de loi. Les organes vocaux d'un orateur réagissent sur sa manière d'être, et sa manière d'être sur la substance même de son discours. Il est dur aussi de tonner contre une majorité sans scrupule ou contre une minorité factieuse, lorsque les membres qui la composent ne sont pas placés en face de vous, mais à côté, et peuvent être trop occupés avec leurs paperasses pour se tourner de votre côté et vous écouter. Les Américains considèrent ce fait comme un avantage, comme empêchant les scènes de désordre. Ils peuvent avoir raison ; mais ce que l'ordre gagne, l'éloquence le perd. On admet généralement que l'existence des pupitres est un encouragement à l'inattention, parce qu'elle permet aux membres de faire leur correspondance ; tout le monde reconnait qu'il serait préférable de s'en passer, bien que personne ne croie qu'une proposition dans ce sens ait des chances d'aboutir (1). Les vastes galeries augmentent aussi l'espace que la voix doit remplir ; cependant le public les aime et protesterait probablement contre le transfert de la chambre dans un local plus petit. L'autorisation de fumer scandalise les Anglais, mais pas plus que la pratique des Anglais de garder le chapeau sur la tête dans les deux Chambres du Parlement ne scandalise les Américains. Les interruptions, les cris de « au vote », les réflexions au milieu d'un discours ne sont pas plus fréquents — les jours où j'ai assisté à des séances, ils le paraissaient même moins — que dans la Chambre des Communes. Les marques d'approbation sont aussi plus rares. Un

(1) La Chambre avait décidé en 1859, à la fin d'un Congrès, l'enlèvement des pupitres du Hall (c'est le nom qu'on donne à la Chambre) ; mais à la session suivante on en revint à l'ancien arrangement.

battement de mains, des bruits de pupitres qu'on ouvre et qu'on ferme remplacent le « Ecoutez, écoutez » des Anglais. Le signal des applaudissements est quelquefois donné par les galeries, et il est arrivé parfois qu'à la fin d'une session, les membres de la Chambre et le public des galeries ont entonné en même temps un chant populaire.

Il y a peu de bons discours. Je ne veux pas dire seulement que l'art oratoire, celui qui exprime des pensées profondes avec des paroles éloquentes, est rare ; il l'est dans toutes les Assemblées. Mais, dans la Chambre des Représentants, un discours étudié sur n'importe quel sujet important a une tendance à devenir moins une exposition de faits ou d'arguments qu'un morceau de déclamation solennelle et bruyante. Son auteur est souvent assez sage pour envoyer directement aux reporters ce qu'il a écrit, après n'en avoir lu qu'une faible partie à la Chambre. Une fois son discours imprimé *in extenso* dans le *Congressional Record* (ce qu'il peut obtenir promptement), il en fait faire des copies et les distribue à ses électeurs. De cette façon, tout le monde est content et on gagne du temps (1).

On fait bien peu de bonne besogne dans les discussions (par bonne besogne nous entendons une succession de discours relativement courts s'appliquant à une question pratique et la mettant en lumière par le contact des intelligences). Cela tient, non pas au défaut de talent de la part des membres, mais aux conditions défavorables dans lesquelles fonctionne la Chambre. La majeure part du travail est faite dans les commissions permanentes ; à la Chambre, on perd beaucoup de temps en discussions oiseuses, et membres après

(1) Je me suis laissé dire qu'à l'origine les Représentants n'avaient pas besoin d'autorisation pour avoir leur discours imprimé dans le *Record*, mais que ce droit fut supprimé parce qu'un membre s'était servi de ce privilège pour faire imprimer et mettre en circulation un poème.

membres, s'étendent sur des questions très vastes qu'il n'est pas possible de trancher aussi vite. Pas mal de discours prononcés dans ces conditions ont une valeur comme exposé de faits ; le débat, dans son ensemble, n'en reste pas moins sans profit et languissant. En revanche, les discussions de cinq minutes qui ont lieu, lorsque la Chambre impose cette limite, dans la Commission plénière, et qui se réfèrent à des bills émanant d'une Commission permanente, sont souvent pleines de vie et d'esprit, et productives. Les sujets qui provoquent le plus d'intérêt et donnent lieu aux meilleures discussions sont ceux concernant l'établissement des impôts et la répartition des crédits, plus particulièrement ceux relatifs aux travaux publics, améliorations aux rivières et aux ports, constructions de bâtiments fédéraux et autres entreprises de même nature. Ce genre de besogne est certainement, pour la plupart des membres du Congrès, le point le plus intéressant, celui qui met le mieux en évidence les qualités de tacticien, et offre le plus de tentations à une conscience peu solide. Comme théâtre ou école d'éloquence ou de sagesse politique, la Chambre a été inférieure non seulement au Sénat, mais à la plupart des Assemblées européennes. Elle ne jouit pas non plus d'une grande considération chez elle. Un compte rendu très succinct de ses débats paraît dans les journaux de Washington, ainsi que dans ceux de Philadelphie et de New-York. Ils ne sont pas très lus, sauf aux époques de grande excitation, n'exercent que peu d'influence sur l'opinion politique et la renseignent mal.

Ce n'est là évidemment qu'une partie des fonctions de la Chambre législative. Une Assemblée peut s'acquitter avec succès de sa besogne et, toutefois, ne compter que peu d'hommes de génie. Mais les lois sur les matières publiques que la Chambre adopte sont insuffisantes en quantité, et généralement médiocres en qualité. Bien plus, la Chambre a une tendance à écarter toutes les questions réellement

importantes et urgentes : elle se livre à des escarmouches tout autour, ne les attaque que rarement de front, et ne prend presque jamais des décisions marquant un pas en avant. A cette observation un Américain répond qu'il n'y a maintenant que bien peu de questions de cette nature de la compétence du Congrès, et que, dans son pays, les Représentants ne doivent pas essayer d'aller plus vite que leurs commettants. Cette dernière remarque est éminemment vraie : elle exprime un sentiment qui a été poussé assez loin pour que le Congrès conçoive de son devoir de suivre l'opinion publique et non de chercher à la diriger. Le mal dont on souffre actuellement à un tel degré n'est pas grave. Et cependant, le critique européen ne peut pas échapper à cette impression qu'un jour, peut-être, le Congrès se trouvera aux prises avec un danger public sérieux, et qu'à l'heure présente il est à peine à la hauteur de son devoir qui consiste à donner à la Nation la direction et l'instruction politiques.

Dans toute Assemblée, on doit s'attendre à une abondance de paroles vaines et prétentieuses, à de nombreux discours destinés évidemment à la galerie et à de nombreux bills qui sont l'objet de commentaires sans fin, sans être pour cela examinés sérieusement. Toutefois, la Chambre paraît se laisser aller plus facilement dans cette voie que toute autre assemblée de même nature. Les galeries sont larges et contiennent 2500 personnes. Les paroles qui sont prononcées, les votes qui sont émis, s'adressent je ne dirai pas aux galeries, puisque les galeries ne les entendent pas, mais à toutes les fractions de l'opinion américaine comme si elles étaient présentes dans la sall. La Chambre adopte à l'unanimité des résolutions que peut-être aucun membre n'approuve dans son for intérieur, mais contre lesquelles personne ne se soucie d'élever des objections, parce qu'on ne considère pas la chose comme en valant la peine. Cette jurisprudence l'expose quelquefois à une réprimande, telle que celle qui lui fut faite par Bismarck, lorsqu'elle vota des

condoléances au Parlement germanique, à l'occasion de la mort de Lasker, vote évidemment sans conséquence, mais à un tel point superflu qu'il en était indiscret. Une pratique inconnue aux Européens est, cela va sans dire, mal comprise par ces derniers et quelquefois provoque de leur part un certain ressentiment. On présente souvent à la Chambre des bills impossibles avec des moyens de réalisation absurdes ; ces propositions étonnent l'étranger et provoqueraient de l'inquiétude dans les autres pays ; en Amérique, bien peu de personnes y font attention et nul ne croit qu'il vaille la peine d'en exposer l'inanité. Les hommes d'Etat d'Amérique ont leurs poches pleines de compliments vides et de phrases pompeuses, et sont si habitués à les éparpiller dans la foule, qu'ils sont surpris de voir prendre au sérieux à l'étranger une résolution simplement complimenteuse, ou un bill électoral destiné seulement à flatter chez eux quelque action politique. Il n'est pas surprenant que la Chambre se trompe de ce chef ; elle n'a aucune responsabilité sur les questions d'affaires étrangères, et bien peu le sentiment de sa propre dignité : elle applique en cette matière les habitudes des réunions électorales.

Lorsqu'un Anglais considère la Chambre au travail et qu'il converse avec ses membres dans les couloirs, il est naturellement amené à faire des comparaisons entre la valeur intellectuelle de cette Assemblée et celle de la Chambre des Communes. Les amis Américains l'ont averti de l'infériorité marquée de leur Chambre, parce qu'ils sont très portés à rabaisser les membres du Congrès. Les New-Englanders et les New-Yorkais, à l'esprit cultivé, le font par dédain intellectuel et de façon à remplir le rôle qu'ils jouent inconsciemment quand ils parlent à des Européens. Les gens de l'Ouest, plus grossiers, en agissant de même, obéissent à cette pensée qu'il ne faut pas que les Membres du Congrès semblent ou soient en quelque façon que ce soit supérieurs à eux-mêmes, pour ne pas blesser l'égalité républicaine. Aussi, l'étranger qui a pris à la lettre tout

ce qui lui a été dit est surpris de découvrir tant de force de caractère, de finesse d'esprit chez les Représentants, sans pourtant que leur intelligence dépasse l'ordinaire. Leur capacité moyenne pratique n'est pas supérieure à celle de la Chambre des Communes. Il est vrai qu'on ne remarque pas, parmi eux, ces talents réellement hors ligne que l'on trouve parfois à la Chambre anglaise ; il est vrai aussi qu'il y en a, parmi eux, peu qui aient reçu une éducation distinguée, ayant développé leurs goûts et élargi leur esprit. Le manque de tels hommes rabaisse singulièrement la moyenne. Mais ce qui, en revanche, l'élève, c'est l'absence à peu près totale, de deux classes également bien représentées dans le Parlement Britannique, l'homme riche, stupide parvenu, qui a acheté un mandat public, et le jeune homme peut être tout aussi ignorant, amateur de sports ou fashionable, qui, ne connaissant rien de la politique et ne s'en souciant pas, a tiré parti des domaines de sa famille pour se faire élire dans un comté ou (avant 1885) dans un petit bourg. Peu de membres du Congrès tombent à un niveau intellectuel aussi bas que ces deux sortes de personnes, car tous ont à peu près certainement fait leur chemin par leur énergie et leur savoir-faire, acquérant « tout le temps » l'expérience des hommes et des choses.

En ce qui concerne la largeur d'esprit, la faculté de comprendre comme on le doit les problèmes politiques, les Représentants ne sont guère au-dessus de la classe de la société à laquelle ils appartiennent ; juristes de second ordre ou propriétaires quelquefois, mais moins souvent marchands ou petits manufacturiers, ils n'ont pas la prétention d'être des hommes d'Etat dans le sens qu'on donne en Europe à ce mot ; leur profession qui a aiguisé leur intelligence et développé chez eux les qualités d'activité, leur a laissé peu d'occasion,d'acquérir les capacités de l'homme d'Etat. Leur éducation n'est pas non plus des plus raffinées, parce qu'ils n'ont pas vécu dans un milieu policé ; toutefois,ils ne sont pas grossiers, car on ne peut réussir

en Amérique dans la politique qu'à la condition d'être poli et accueillant. Le langage parlementaire et généralement les manières et la façon d'être ont une tendance à s'améliorer depuis ces quelques dizaines d'années ; les scènes de violence et de confusion, telles que celles dont la Chambre française offre quelquefois le spectacle, et qui étaient communes à Washigton avant la guerre de Sécession, sont maintenant rares.

En résumé, la différence la plus frappante entre la Chambre des Représentants et les Assemblées populaires européennes est la plus grande homogénéité de la première. Le type est marqué et les individus varient peu du type. En Europe, toutes sortes de personnes sont entraînées dans le tourbillon des Assemblées législatives, des nobles et des propriétaires fonciers, des juristes, des médecins, des hommes d'affaires, des artisans, des journalistes, des érudits, des savants. En Amérique, cinq Représentants sur six sont purement et simplement des politiciens, c'est-à-dire des membres d'une classe aussi bien définie que n'importe laquelle de celle que nous venons de mentionner parmi les classes d'Europe. Le peuple américain, bien que composé d'immigrants de chaque pays et occupant un continent tout entier, a une tendance à devenir plus uniforme que la plupart des grands peuples de l'Europe, et ce caractère est surtout frappant dans son organisation législative.

Nul n'est plus mal à son aise qu'un membre du Congrès (1) ambitieux, car il a au moins autant de chances de perdre son siège que d'être réélu. On remarqua, en 1788, que parmi les membres des Chambres législatives d'Etat récemment renouvelées, plus de la moitié étaient de nou-

(1) L'expression « membre du Congrès » est usité dans le langage courant pour désigner un membre de la Chambre des Représentants, bien qu'il dût naturellement comprendre aussi les sénateurs. De même, en Angleterre, « membre du Parlement » signifie membre de la Chambre des Communes, quoiqu'il dût s'appliquer aussi aux Membres de la Chambre des Lords.

veaux membres; cette moyenne s'est presque toujours maintenue dans l'Assemblée fédérale, la proportion des membres anciens réélus étant plutôt inférieure à la moitié. En Angleterre, elle est, au contraire, bien supérieure. On peut juger par là de l'influence considérable que le changement constant dans la composition de la Chambre américaine peut avoir sur son travail législatif.

J'ai gardé pour la fin celui des caractères de la Chambre, que les Européens considèrent comme le plus étrange.

Elle a deux partis, mais ils n'ont pas de tête. Il n'y a ni Gouvernement, ni opposition; ni chefs, ni « whips ». Aucun titulaire d'emploi fédéral, aucune personne touchant un traitement fédéral ne peut en être membre. L'opposition qui peut exister, et qui existe souvent entre la majorité et le Président et son Cabinet, ne surprend pas outre mesure les Américains parce, qu'ils partent de cette théorie que le pouvoir législatif doit être distinct de l'autorité exécutive. Du moment que les Ministres ne siègent pas à la Chambre, il n'y a pas de représentant officiel du parti qui tient pour le moment les rênes du Gouvernement exécutif. Il n'y a pas non plus de représentant de ce parti sans caractère officiel. Nul n'est assez influent pour faire adopter les opinions qu'il a développées dans la discussion, nul non plus n'a le devoir d'amener les membres à voter, d'assurer un quorum, de veiller à ce que le peuple soit mis au courant de la direction imprimée au parti.

S'il faut trouver un chef à la majorité, ce chef est le Speaker qui a été choisi par elle comme l'homme le plus capable et ayant le plus d'influence. Toutefois, comme le Speaker ne prend que rarement part au débat (bien qu'il puisse le faire en quittant son fauteuil et en se faisant remplacer), le président du Comité le plus important, celui des Voies et Moyens, jouit d'une sorte de prépondérance, et approche plus que n'importe qui de la position de chef(1)

(1) Le Président de la Commission du Budget dispose, peut-être, d'un pouvoir aussi considérable.

dirigeant de la Chambre. Mais il n'a pas toujours assez d'autorité pour s'assurer le concours, dans le débat, des meilleurs orateurs de son parti, donnant la parole tantôt à l'un, tantôt à l'autre, comme fait le premier ministre en Angleterre, et, par suite, imprimant à la discussion sa direction générale.

La minorité ne choisit pas d'une façon expresse son chef, et il n'y a pas habituellement chez elle d'homme que ses antécédents désignent pour cette dignité, il est évident cependant que son candidat à la Présidence de la Chambre qui a bénéficié de ce qu'on appelle la « nomination complimenteuse » a, en quelque sorte, des droits vagues à ce titre. Cet honneur se résume, d'ailleurs, à peu de chose. Dans le quarante huitième Congrès, le Président du Congrès précédent reçut une nomination complimenteuse de cette nature de la part des républicains contre M. Carlisle qui venait d'être élu grâce à la majorité démocrate. Mais les Républicains, immédiatement après, refusèrent de voir dans leur candidat un chef de parti, et le laissèrent, sur une motion qu'il fit, en une minorité radicale. Il va sans dire que lorsqu'une question passionnante surgit, un homme d'un talent supérieur ou de connaissances spéciales deviendra souvent le chef de l'un ou de l'autre parti, et dirigera les débats ; toutefois, il ne commandera pas nécessairement les votes de son parti.

Puisqu'il en est ainsi, comment la Chambre fonctionne-t-elle?

S'il s'agissait d'une Chambre analogue à celle de France ou d'Allemagne, divisée en quatre ou cinq fractions d'opinion, n'ayant pas de majorité dans un sens ou dans l'autre, elle ne fonctionnerait pas du tout. Mais, aux Etats-Unis, les partis sont peu nombreux et fortement unis. Habituellement, il y en a deux seulement, à peu près égaux en force, au point que la majorité ne peut pas se permettre de se diviser en groupes comme en France. Aussi, les jours de grandes discussions nationales, où le parti a le devoir de

manifester son opinion, la majorité et la minorité savent, toutes les deux, comment elles doivent voter, et tous leurs membres votent de la même façon.

Si, d'autre part, la Chambre était, comme la Chambre anglaise des Communes, un corps en quelque sorte exécutif et législatif, dont le concours et l'appui journaliers sont nécessaires pour la marche du Gouvernement, elle ne pourrait pas fonctionner sans chefs ou sans « whips ». Cela elle ne l'est pas. Elle ne crée pas, ne contrôle pas, ne détruit pas l'administration qui relève du Président de la République seul, émanation directe lui-même de la volonté du peuple.

« Et, cependant », peut-on répliquer « la Chambre a d'importantes fonctions à remplir. » C'est elle qui fait les lois et vote le Budget, elle qui fixe les tarifs commerciaux, vote les crédits pour les services civils et militaires, prend les mesures pour remédier aux défauts que l'expérience a pu faire découvrir dans le fonctionnement du Gouvernement et des systèmes de Jurisprudence. Comment peut-elle y arriver sans chefs et sans organisation ?

Pour le critique européen, ce but, elle ne l'atteint pas. Elle vote les crédits nécessaires, mais sans mesure, donnant quelquefois trop, d'autres fois pas assez d'argent, et sans se soucier de faire une répartition équitable des sommes votées. Depuis plusieurs années, elle tâtonne sur le problème des tarifs aussi bien que sur celui du cours de la monnaie. Elle ne produit que peu de lois utiles et laisse de côté plusieurs questions de la plus haute importance pratique. Un Anglais est tenté d'attribuer ces échecs au défaut de chefs, à l'absence d'une personne responsable : ce serait là, d'après lui, les causes de la mauvaise conduite des affaires, de l'insuccès des bills, de l'imprudente répartition des fonds publics. « En Angleterre, dit-il, le ministère du jour supporte le blâme des fautes de la Chambre des Communes. Ayant une majorité, il devrait être capable de faire ce qu'il désire. S'il prétend que ses

propositions ont été contrecarrées, et qu'il ne lui est pas possible, par suite de la procédure défectueuse de la Chambre, de réaliser ses projets, il est facile de le mater et de le réduire au silence en lui faisant remarquer que, dans ce cas, il n'a qu'à faire modifier la procédure. A quoi servirait donc sa majorité, si ce n'est à lui assurer l'appui du Parlement? En Amérique, il n'est personne contre qui de pareilles charges puissent être portées. Des sottises trop évidentes, des caprices de la part de la majorité la discréditeront probablement aux yeux du public et compromettront peut-être le succès de ses candidats aux prochaines élections présidentielles ou congressionnelles ; il n'en reste pas moins vrai qu'une responsabilité,pour être bien établie, devrait porter sur un petit nombre de chefs en vue. N'est-ce pas l'absence de ces hommes, de ces hommes qui attirent les regards du pays et savent se faire obéir par les membres plus ordinaires, qui est la cause de quelques-uns de ces défauts reprochés au Congrès, de ses hésitations, de ses inconséquences, de ses prompts changements, de ses abandons sans noblesse aux mains des cliques les plus méprisables, de son manque absolu de dignité, de sa frayeur des questions embarrassantes, enfin de sa tendance à l'intrigue ? »

Deux hommes d'Etat américains auxquels ces critiques furent soumises y firent la réponse suivante : « Ce n'est pas à l'absence de chefs qu'il faut attribuer la négligence du Congrès à trancher les questions auxquelles il est fait allusion, mais aux divergences d'opinions dans le pays, divergences qui sont fidèlement reflétées dans le Congrès. La majorité n'a pas été assez forte pour faire son chemin ; et cela est arrivé, non seulement parce qu'avec la méthode de travail employée l'opposition est facile, mais aussi parce que le pays n'a pas fait connaître sa volonté sur telles ou telles questions, ou donné à ses Représentants des indications précises à ce sujet. Il n'appartient pas au Congrès d'aller plus vite que le peuple. Lorsque le pays saura ce

qu'il veut et l'aura fait connaître, le Congrès ne manquera pas d'agir. » Cette réponse tire une signification particulière de la différence fondamentale de la conception que les Américains ont de la position et des devoirs respectifs d'un corps représentatif et de la nation et de celle qui a prévalu en Europe sur le même sujet. En Europe, nous considérons le Corps législatif comme devant être composé de personnes appartenant à la classe dirigeante. En Amérique, cette classe n'existe pas. En Europe, nous croyons que le Corps législatif devrait être constitué par les hommes les meilleurs de la nation ; les Américains, au contraire, estiment qu'elle devrait être la représentation de la moyenne de la nation. Tandis que,pour nous autres Européens, le Corps législatif devrait guider la nation, pour les Américains il devrait la suivre.

Sans organisation d'aucune sorte, une assemblée de 350 membres serait une foule ; aussi a-t-il été nécessaire d'instituer un système de commissions qui tient lieu de l'organisation des partis, telle qu'elle existe en Europe. Ce système sera expliqué dans le chapitre suivant : contentons-nous pour le moment d'observer que lorsqu'une question, qui a été (comme le sont tous les bills) renvoyée devant une Commission, revient devant la Chambre pour être examinée, le Président de cette Commission est considéré comme un guide *pro hac vice*, et les membres qui ne connaissent rien de l'affaire trouvent des indications suffisantes dans ses discours et dans ses avis. S'ils ne sont pas de la même opinion, soit parce qu'ils ne la trouvent pas bonne, soit parce qu'ils appartiennent au parti adverse, ils cherchent leur direction auprès de l'auteur du bill, s'il est de leur parti, ou de quelque autre membre du parti, ou même de quelque ami en qui ils ont toute confiance. Lorsqu'un débat s'élève à l'improviste sur une question importante, les membres sont souvent embarrassés pour voter. Au moment de passer au vote, ils font demander par l'un d'eux le scrutin nominal, et pendant qu'il est

procédé à cette opération, ils vont de l'un à l'autre, questionnant sur ce qu'ils doivent faire, et attendent le second appel si leur opinion n'est pas faite au premier. Quand la question débattue présente pour l'un ou l'autre parti une importance exceptionnelle, la majorité demande un ajournement, par exemple pour deux heures. La Chambre se proroge ; chaque parti « entre en caucus » (le Président annonce quelquefois cette décision), et les débats ont lieu en secret. Puis elle se réunit de nouveau et chaque parti vote conformément à la décision prise dans le caucus. En dépit de ces expédients, les votes de surprise et de coups de griffe ne sont pas rares.

J'ai parlé du bruit de la Chambre des Représentants, de son agitation, de sa confusion — qui contrastent avec la gravité posée du Sénat —, de l'absence de dignité dans son attitude générale, ainsi que dans la tenue et dans l'aspect de ses membres. Et cependant, malgré tout cela, il se dégage de cette Assemblée une certaine impression qui n'est pas indigne du pays qu'elle représente.

Cette immense salle toute grise, pleine d'un vacarme perpétuel, cette multitude de figures vives et ardentes, ce bruissement incessant de pieds, ce public irrévérencieux qui se tient dans les galeries, mais cherche à se frayer un passage en bas, tout cela parle à l'imagination du spectateur comme d'une puissante démocratie, destinée, dans un siècle, à venir à former une moitié du monde civilisé, et dont les intérêts se débattent dans cette enceinte. Si les hommes qu'on y voit ne sortent pas de l'ordinaire, grands et gros de conséquences sont les problèmes et les intérêts en jeu. Ici, comme souvent en Amérique, l'on pense plus à l'avenir qu'au présent. Quelles ne seront pas les terribles luttes dont cette salle pourra être le théâtre dans quelques années à venir, quand les Parlements d'Europe se seront effondrés dans l'insignifiance ?

CHAPITRE XV

LES COMMISSIONS DU CONGRÈS

La difficulté constante d'un gouvernement libre est d'avoir de grandes Assemblées capables d'assurer le fonctionnement rapide et aisé des pouvoirs législatif ou exécutif. Nous constatons cette difficulté dans les Assemblées primitives composées de milliers de citoyens, comme celles de l'ancienne Athènes ou de Syracuse; nous la retrouvons dans les Assemblées représentatives plus petites des Etats modernes. Pour venir à bout de cette difficulté, trois méthodes ont été essayées.

L'une laisse à l'Assemblée à résoudre très peu de questions, relativement simples, réservant toutes les autres soit à un corps composé de moins de membres, et plus permanent, soit à des fonctionnaires exécutifs. C'était le système des Romains chez lesquels les Comices (assemblées primitives) étaient convoqués dans le seul but d'élire des magistrats et d'adopter des lois qui étaient courtes, claires et votées en bloc, sans possibilité d'amendement, par un simple Oui ou Non. Une autre méthode est de diviser les Assemblées en partis bien tranchés, chacun reconnaissant un ou plusieurs chefs auxquels ils obéissent, si bien que, le plus souvent et pour la plupart des projets, les membres qui sont de simples soldats ne font pas preuve d'initiative, mais manœuvrent comme des bataillons au commandement. Ceci a été le système anglais jusqu'à l'époque de la

reine Anne, environ. Il a été, à l'origine, l'occasion de nombreuses tentatives de corruption ; et tant que cette tradition s'est perpétuée, on ne pouvait le considérer comme un objet d'admiration pour l'Univers. Il a été récemment reproduit dans les Parlements des Etats européens les plus modernes et dans ceux des colonies Britanniques. La troisième méthode, qui peut être combinée plus ou moins avec la deuxième, divise l'Assemblée en plusieurs corps plus petits auxquels sont soumises les questions législatives et administratives, soit pour être résolues définitivement, soit pour être rapportées devant l'Assemblée plénière. C'est le système des Commissions, appliqué dans une certaine mesure en Angleterre, à un degré plus intense en France sous les noms de bureaux et commissions, et usité surtout aux Etats-Unis. Un exposé de ses règles et de son travail est essentiel pour bien comprendre le caractère du Congrès et se rendre un compte exact des relations qui existent entre les diverses branches législatives et exécutives du gouvernement fédéral.

Quand le Congrès se réunit pour la première fois, en 1789, les deux Chambres se trouvèrent, comme les Chambres législatives d'Etat l'ont été aussi et le sont encore, sans membres revêtus d'un caractère officiel et sans chefs (1). Le Sénat s'occupa surtout d'affaires exécutives et, jusqu'en 1816, ne nomma pas de Commissions permanentes. Mais la Chambre avait des bills à discuter, des projets de taxation à étudier, de graves questions financières, surtout celles concernant la dette nationale, à examiner. A défaut de personnes investies de la mission officielle, comme les ministres anglais, de faire fonctionner la machine gouvernementale en rédigeant des projets et de donner une forme à la matière première de son travail, elle

(1) Le Congrès de la Confédération (1781-1788) a été une sorte de Congrès diplomatique des délégués des Etats : il a fourni peu de précédents dont le Congrès puisse tirer parti sous la nouvelle Constitution.

fut bien obligée de désigner des Commissions. D'abord, elles furent en petit nombre ; même en 1802, nous n'en trouvons que cinq.

L'augmentation du nombre de membres de la Chambre et l'accroissement des affaires rendirent nécessaire la nomination de Commissions supplémentaires ; et, comme la Chambre fut de plus en plus absorbée par les grandes questions politiques, les affaires secondaires furent de plus en plus laissées de côté et la solution en fut abandonnée aux Commissions. A l'exemple de toutes les Assemblées législatives, la Chambre chercha constamment à étendre sa vue et son étreinte ; le moyen le plus facile pour elle était de se pourvoir d'yeux nouveaux et de nouvelles mains ; ce furent les Commissions. Leurs membres ne furent pas, comme leurs contemporains de la Chambre des Communes anglaise, des hommes bien élevés, paresseux pour la plupart ; ce furent des travailleurs, animés du désir de s'occuper. Il leur était impossible de parler tous à la Chambre ; mais tous pouvaient discourir dans une Commission. Un corps permanent ne peut s'empêcher de se donner une sorte d'organisation. On avait le choix entre la création d'une Commission souveraine avec la mission de contrôler toutes les affaires, comme un ministère anglais, ou la répartition entre un certain nombre de Commissions dont chacune se chargerait d'une catégorie particulière d'objets. Cette dernière alternative se recommandait, non seulement parce qu'elle assurait une division utile du travail, mais aussi parce qu'elle était plus conforme à l'esprit d'égalité républicaine. Elle prévalut, et le système actuel, une fois choisi, vint lentement à maturité.

Afin d'éviter une répétition de détails qui serait fastidieuse, je m'en tiendrai à la description des Commissions de la Chambre des Représentants, le système y étant plus entièrement développé qu'au Sénat. Mais quelques courtes observations sur cette dernière Assemblée peuvent servir à dissiper les malentendus.

Il y avait au Sénat, en 1892, quarante-quatre Commissions permanentes, nommées pour deux ans, c'est-à-dire pour la durée d'un Congrès (1). Elles sont choisies, ainsi que leur président, non par le magistrat qui préside mais par le Sénat lui-même au scrutin secret. Dans la pratique, ils sont proposés par les *caucus* de la majorité et de la minorité réunis en Assemblée secrète, et, enfin, choisis en bloc par le Sénat. Chaque Commission se compose de deux à treize membres, le plus souvent de sept ou de neuf ; tous les sénateurs font partie de plus d'une Commission, quelques-uns de quatre ou même davantage. Le Président est nommé par le Sénat et non par les Commissions. A côté, il existe des Commissions spéciales créées pour un objet déterminé et seulement pour une session. Tous les bills proposés vont, après une première et une seconde lecture qui ne sont jamais refusées, cela va sans dire, à une Commission permanente : elle les examine, les corrige et les renvoie une deuxième fois au Sénat.

Il y eut dans le cinquante-deuxième Congrès (mai 1892) cinquante Commissions permanentes de la Chambre, c'est-à-dire désignées en vertu de règlements permanents et par conséquent régulièrement formées au début de chaque Congrès. — Chaque Commission se compose de trois à seize membres, le plus souvent de onze ou de treize. Tout membre de la Chambre fait partie d'une Commission ; bien peu figurent dans plusieurs. Il existe aussi des Commissions spéciales qui excèdent rarement dix membres ; elles s'occupent d'affaires particulières d'intérêt courant, et sont nommées pour une période déterminée. On trouvera, à la fin de ce chapitre, une liste complète des Commissions. Les plus importantes sont les suivantes : Voies et Moyens ;

(1) Quoique le Sénat soit un Corps permanent, il se laisse guider, pour régler quelques-uns de ses actes, sur la réélection de la Chambre tous les deux ans ; il en est de même en Angleterre où les pairs sont l'objet d'une nouvelle convocation à l'ouverture de chaque Parlement.

Élections; Finances et Monnaie; Comptes; Rivières et Ports; Justice (comprenant les modifications à introduire aussi bien dans le Droit privé que dans les Cours de justice); Chemins de fer et Canaux; Affaires étrangères; Questions navales; Questions militaires; Domaine public; Agriculture; Pétitions; et quelques Commissions pour les dépenses des divers départements de l'Administration (guerre, marine, etc.)

Les membres des Commissions permanentes sont nommés par le Président au début de chaque Congrès et siègent deux sessions; ceux des Commissions spéciales sont aussi désignés par le Président, après la création de la Commission par la Chambre. (Les Commissions du Sénat siègent quelquefois durant les vacances.)

Les Commissions permanentes examinent tous les bills, sans exception, qui lui sont soumis. A la Chambre, la seconde aussi bien que la première lecture est toujours accordée, cela va sans dire; sans cela, il n'y aurait pas le temps de discuter le nombre considérable de bills qui sont présentés. Le bill est, alors, à la seconde lecture, renvoyé, d'après les règles générales, à une Commission; mais des doutes s'élèvent souvent sur la question de compétence des Commissions, un bill pouvant intéresser deux ou plusieurs Commissions, ou comprendre des dispositions dont quelques-unes relèvent d'une Commission, d'autres de l'autre. Les discussions qui peuvent naître à ce sujet entre plusieurs Commissions conduisent à de vifs débats et à des divisions : le sort d'une mesure dépendra, en effet, souvent du chemin qu'on prendra, l'un pouvant conduire devant un tribunal d'amis, l'autre devant un tribunal d'ennemis. C'est à la Chambre elle-même qu'il appartient de se prononcer sur ces questions de compétence.

Lorsqu'un bill n'a pas été débattu à la Chambre, et surtout lorsqu'il n'a été l'objet d'aucun vote de principe, il arrive devant la Commission compétente sans aucune présomption en sa faveur, mais plutôt tel qu'une âme trem-

blante qui se tient dans les Enfers debout devant Minos. C'est le sort du plus grand nombre, et à la plupart un bien triste destin est réservé. La Commission a le droit de s'éclairer à sa guise, d'écouter les partisans et les détracteurs du projet. Elle entend le plus souvent l'auteur du bill ; ce dernier siège fréquemment, d'ailleurs, à la Commission. Elle recueille, aussi, les observations des membres intéressés ; ils exposent devant elle leur cas, et se gardent bien de le faire devant la Chambre, sachant qu'elle n'aura ni le temps, ni la bonne volonté de les écouter. La Commission peut apporter au bill tels amendements qu'il lui plaît ; elle n'a pas le droit formel de le supprimer, mais elle y arrive dans la pratique en fournissant un rapport défavorable, ou en différant de conclure jusqu'à la fin de la session, ou, enfin, en négligeant de le rapporter.

Toujours est-il, que les dix-neuf vingtièmes des bills proposés trouvent la mort, une mort que la majorité mérite sans aucun doute. Les membres s'y attendent si bien qu'ils se soucient très peu de la forme ou de la substance de leurs propositions. Il peut arriver que la Chambre soit saisie d'une motion invitant la Commission à fournir d'urgence son rapport ; lorsque le bill lui revient, elle peut naturellement le rétablir dans sa forme primitive. Toutefois, ces expédients réussissent rarement : peu nombreux, en effet, sont les projets qui offrent un intérêt suffisant pour décider une Assemblée impatiente et surchargée de besogne à prendre un travail supplémentaire sur ses propres épaules ou à rejeter la décision d'une Commission.

Les délibérations des Commissions sont ordinairement secrètes. Les enquêtes ont souvent lieu, portes ouvertes, mais les journaux n'en rendent pas compte, à moins que la question ne passionne l'opinion publique ; même les décisions prises font, en règle générale, l'objet d'une simple note. Il n'est pas de jurisprudence de discuter à la Chambre ce qui a été fait dans une Commission jusqu'au jour où le rapport est présenté. Ce rapport ne mentionne

pas ordinairement les votes des membres et ne contient qu'un court aperçu de ce qui s'est passé. Aucun orateur parlant à la Chambre sur cette question n'est autorisé à en dire plus long.

Une Commission n'a théoriquement pas le droit de proposer un bill; toutefois comme elle peut soit modifier celui qui lui est soumis, soit, si aucun ne lui a été proposé concernant une affaire qu'elle aurait le désir d'examiner, s'arranger pour s'en faire présenter un, il en résulte que son pouvoir dans la limite de ses attributions est sans bornes. Aussi qu'arrive-t-il? C'est que tel bill présenté à la Chambre sur telle branche de la législation reçoit telle ou telle solution suivant la composition de la Commission. Quelques Commissions, comme celles des Affaires navales et militaires ou celles des dépenses de divers Ministères, font de l'administration plutôt que de la législation. Elles ont le droit d'assigner devant elles les fonctionnaires du gouvernement, et de les interroger sur leur administration et sur leur attitude. D'autorité elles n'en ont pas, les fonctionnaires étant seulement responsables devant leur chef, le Président; mais la faculté de les interroger suffit pour mettre en échec toute une administration à moins qu'elle ne leur serve de direction. De cette enquête peuvent, en effet, sortir des règlements impératifs, et, d'autre part, le Ministère qui désire quelquefois des lois, mais qui souhaite toujours de l'argent, à de puissants motifs pour vivre en bons termes avec ceux qui contrôlent la législation et la bourse. Ces Commissions constituent, en réalité, un point de contact entre les pouvoirs exécutif et législatif. Chose surprenante! ce contact, bien qu'ayant une importance capitale dans le gouvernement, est le fait que la nation remarque le moins et qu'elle ne peut surveiller qu'avec des moyens très insuffisants.

L'examen sévère auquel les Commissions soumettent les administrations est tellement étroit et se renouvelle si souvent qu'il absorbe la plus large part de la vie des fonc-

tionnaires et les empêche de consacrer à leurs devoirs une grande partie de leur temps. Non seulement ils sont fréquemment appelés à déposer, mais ils sont requis de fournir des rapports insignifiants sur des affaires qu'il serait facile à un membre du Congrès de constater par lui-même. Néanmoins, les Commissions de la Chambre ne sont pas certaines de découvrir les abus et la corruption, et les Commissions spéciales du Sénat ont, à diverses reprises, constaté des manœuvres ténébreuses qui avaient passé par l'enquête de la Chambre sans exciter le soupçon.

Après qu'un bill a été discuté et amendé par la Commission, il est renvoyé à la Chambre et repris quand vient le moment d'examiner les travaux de la Commission. Le membre désigné par ses collègues, a une heure pour faire son rapport. Il emploie rarement tout ce temps; il abandonne le surplus aux autres membres, adversaires aussi bien qu'amis, et finit ordinairement par demander la question préalable. Ce moyen écarte les amendements qui pourraient se produire, le vote devant avoir lieu dans l'heure. Etant donné qu'en moyenne chaque Commission, à l'exception de deux ou trois très importantes, ne dispose que de deux heures, dans les dix mois entiers du Congrès, pour présenter ses bills et les discuter, il est clair que bien peu de projets peuvent être examinés à la Chambre et que chacun n'occupe qu'un temps restreint. On n'arrive guère à faire aboutir les bills qu'en prononçant la suspension, dans les six derniers jours de la session, des Commissions permanentes : cette décision ne peut être prise qu'à la majorité des deux tiers.

Quels sont les résultats de ce système?

Il détruit l'unité de la Chambre comme Corps législatif. Depuis que le travail pratique de la préparation des lois s'effectue dans les Commissions, l'intérêt des membres s'y concentre, et ils ne se préoccupent que fort peu de ce qui se passe à la Chambre. C'est surtout dans les Commissions qu'un représentant travaille. En fait, la Chambre est de-

venue moins une Assemblée législative qu'une immense liste d'où se tirent les Commissions.

Il empêche le concours des meilleurs représentants à l'examen des projets de lois dont quelques-uns sont souvent très importants. Les hommes de talent supérieur et d'expérience sont choisis pour être présidents des Commissions ou pour siéger dans deux ou trois des plus importantes. Les autres Commissions sont recrutées parmi les simples soldats de la Chambre, dont une moitié se renouvelle à l'ouverture de chaque Congrès. Il en résulte que les Commissions (à l'exception des deux ou trois importantes que nous avons mentionnées),se composent, en règle générale, de personnes ordinaires, et qu'il est impossible, à moins de trier sur le volet une Commission, d'obtenir ce qu'on appellerait en Angleterre « une forte Commission », c'est-à-dire une Commission dont les membres sont pour moitié, au moins, des hommes supérieurs. Cet inconvénient n'est pas suppléé par une discussion à la Chambre, car le temps manque pour la faire.

Le système entrave le débat. Tous les critiques étrangers ont remarqué la rareté, à la Chambre des Représentants, de vraies discussions, dans le sens que l'on donne en Europe à ce mot. L'habitude même du débat, son attente, l'idée qu'il sera nécessaire ont disparu, si ce n'est en ce qui concerne les questions de recettes et de dépenses, le centre de gravité ayant glissé de la Chambre aux Commissions.

Le système amoindrit la cohésion et l'harmonie de la législation. Chaque Commission traite ses bills comme si elle faisait des lois pour une seule planète, et les autres font de même. La conséquence est un défaut de politique et de méthode dans l'action du Congrès. Le progrès est un pur hasard ; les parties ont peu de relations entre elles ou avec le tout.

Il donne des facilités pour pratiquer une influence clandestine et corruptrice. Dans une petite Commission, la

voix de chaque membre mérite bien d'être assurée et peut l'être avec peu de danger d'un scandale public. La presse ne peut pas, même quand les portes des salles de Commission restent ouvertes, raconter les actes de cinquante Corps; l'œil de la nation ne peut pas davantage suivre et remarquer ce qui s'y fait; d'antre part, les votes à la Chambre, qui auront lieu plus tard, sont trop précipités pour permettre un examen détaillé des marchandages faits dans le voisinage du Capitole et se complétant par des votes achetés dans une Commission. — Je ne pense pas que la corruption, dans ses formes les plus grossières, domine à Washington. Elle apparaît surtout dans sa forme plus douce de tripotages réciproques, ou (comme on le dit) « log-rolling ». Mais l'organisation du système des Commissions a fait naître et fait vivre la classe des professionnels « amateurs d'antichambre », hommes ou femmes qui font le métier de « voir » les représentants, et d'obtenir par persuasion, démarches incessantes, ou promesses, le vote de bills publics ou privés, qui tourneront au bénéfice de leurs promoteurs.

Le système réduit les responsabilités. En Angleterre, si un Act mauvais est accepté ou un bon bill rejeté, le blâme retombe, en premier lieu, sur le Ministère : il commande la majorité et il aurait été en état d'empêcher ces votes ; il retombe ensuite sur le parti qui a soutenu le Ministère, enfin sur les membres pris individuellement, dont les noms figurent sur la liste de ses partisans et qui ont voté pour lui à la Chambre. — Le fait qu'une Commission spéciale a proposé l'adoption de l'act ou du bill — et relativement peu de bills sont examinés dans une Commission de ce genre — ne serait pas une excuse à la défaite du Ministère et de la majorité. Mais, aux Etats-Unis, les Ministres ne peuvent pas être blâmés, puisque les membres du Cabinet ne siègent pas au Congrès ; la Chambre ne peut pas l'être non plus, parce qu'elle a seulement suivi la décision de la Commission ; quant à celle-ci, elle peut être une Assemblée sans

relief, dont les membres sont trop insignifiants pour mériter une censure. Il n'est pas impossible que le Président de la Commission soit un homme de marque, mais le peuple n'a pas le loisir de s'intéresser à cinquante présidents : il connaît le Congrès et rien que le Congrès : il ne peut pas suivre les actes de ceux que le Congrès a choisis pour remplir ses fonctions. Aucun discrédit ne s'attache au parti dominant, parce qu'il ne lui est pas possible de contrôler les actes de onze hommes dans la salle de Commission. Ainsi, le mécontentement du public trouve rarement une victime, et toute personne susceptible d'être attaquée est délivrée de la crainte de se nuire à elle-même et à son parti par négligence, par perversité ou par malhonnêteté. C'est seulement quand un scandale a été causé au point d'exiger une enquête, que la responsabilité du Représentant à l'égard de ses collègues et du pays est réellement engagée.

Le système affaiblit l'intérêt que la nation pourrait porter aux travaux du Congrès (1). Sauf dans les temps de trouble, quand de graves questions doivent être réglées, la masse des vraies affaires se traite, non dans le grand hall de la Chambre, mais dans le labyrinthe des salles de Commissions et dans les couloirs qui les entourent. Ce qui se passe en séance publique n'est guère plus qu'une sanction, pure

(1) « Le doute et la confusion doivent nécessairement exister dans l'esprit de la grande majorité des votants ; ils ne savent comment exercer leur volonté sur une Assemblée dont l'organisation est si complexe, les actes si dépendants du hasard, la responsabilité si disséminée. Il en résulte que les collèges électoraux appartiennent aux hommes politiques du pays, plus visibles et plus tangibles que les leaders du Congrès, et que cette Assemblée tombe dans un profond discrédit, car il n'est pas possible, pour prévoir son attitude future, de se baser sur les promesses faites lors des élections ou sur les programmes développés dans les réunions publiques. » — Woodrow Wilson, *Congressional Government*, livre plein de pensées où j'ai trouvé une foule de renseignements intéressants qui m'ont aidé à écrire ce chapitre et les deux suivants.

formalité, à dire vrai, précipitée et souvent inconsciente, des décisions prises dans la coulisse, dont la raison et les mobiles ne sont pas révélés. Ainsi, le peuple cesse de regarder le Congrès de cet œil pénétrant que tout chef doit tenir fixé sur son subordonné. Des acts passent inaperçus, dont les conséquences se révèlent si graves, quelques mois plus tard, que les journaux se demandent comment on a pu les laisser accepter.

Le pays souffre du manque de clarté et ne trouve pas de direction, dans les débats du Congrès. Ceci, il est vrai, est plus justement imputable aux défauts de la Chambre que les Commissions sont chargées de corriger, qu'aux Commissions elles-mêmes. Le temps que le travail des Commissions laisse pour les séances de la Chambre serait bien assez long pour permettre une discussion convenable, s'il existait une meilleure procédure pour la diriger.

Le système des Commissions jette le pouvoir dans les mains des présidents de Commissions, surtout, de ceux qui s'occupent des finances et des grands intérêts matériels. Ils deviennent, en réalité, des seconds ministres devant lesquels les Administrations tremblent, et qui, bien qu'ils ne puissent ni nommer, ni destituer un directeur de poste ou un douanier, ont la faculté, en créant des lois, d'imprimer une direction à la branche d'Administration dont ces lois s'occupent. Ce pouvoir n'est pas nécessairement accompagné de responsabilités, parce qu'il est, pour une large part, exercé en secret.

Le système met la Chambre à même de traiter un bien plus grand nombre d'actes et d'affaires qu'elle ne pourrait traiter autrement, et a l'avantage d'éclairer ceux dont la mission est de refondre ou d'amender un bill. Il remplace, à la Chambre, le système d'interpellation à l'adresse des Ministres, en usage dans la plupart des Chambres européennes, et permet de contrôler très minutieusement les diverses Administrations.

Il fait travailler les membres de la Chambre que leur éducation première a préparés beaucoup mieux à ce rôle qu'à celui de faire des lois ou de soutenir des discussions « dans le grand style ». Ce sont des hommes rusés, au courant des affaires, aptes à discuter dans une Commission, moins forts pour les grandes questions de politique et peu aptes à discourir dans le langage élevé qui convient aux Assemblées. Les Commissions sont de bonnes Assemblées laborieuses, remuantes, actives, mais des Assemblées qui confirment les membres du Congrès dans les habitudes intellectuelles qu'ils apportent avec eux, au lieu de les pousser sur la plateforme plus élevée où se débattent les questions nationales et les intérêts du pays.

En résumé, nous pouvons dire qu'avec ce système la Chambre expédie de la besogne, et arrive à bout de la partie négative, nous voulons parler de l'élimination des bills sans valeur. A supposer les Commissions supprimées et aucune autre organisation mise à leur place, le travail serait impossible. Il est vrai que la plus grande partie de ce travail, y compris bien des bills privés, ne devrait pas venir du tout devant le Congrès ; quant à ce qui reste, le plus important, ce qui se réfère à la législation publique, on le traite avec des méthodes qui ne permettent ni de voter rapidement les mesures les plus urgentes, ni de discuter convenablement celles qui sont proposées.

Pourquoi, en présence de ces imperfections, le système de confection des lois par Commissions est-il maintenu ?

Il est maintenu, parce qu'il n'y en a pas de meilleur, ou, comme la plupart des gens le pensent, parce qu'on ne peut pas en imaginer d'autres. « Nous avons », disent les Américains, « trois cent cinquante-six représentants à la Chambre, dont la plupart ne demandent qu'à parler, et dont presque tous sont très assidus. Les bills proposés sont si nombreux que, dans nos deux sessions, l'une de sept ou huit mois, l'autre de trois, il n'en est pas un vingtième qui puisse être convenablement discuté à la se-

conde lecture ou dans la Commission plénière de la Chambre. Si même ce vingtième faisait l'objet d'un examen, il ne resterait pas de temps pour surveiller les diverses administrations. D'autre part, il faut que cette surveillance, du moment qu'elle implique des enquêtes, soit faite dans les Commissions. En Angleterre, une grande et forte Commission, qui est le Ministère au pouvoir, se charge de toutes les affaires les plus importantes, et s'occupe même des bills des membres privés. Votre Chambre des Communes ne pourrait travailler une seule séance sans une telle Commission, et la preuve en est que, quand vous êtes seuls pour un temps sans Ministère, la Chambre s'ajourne. Nous ne pouvons avoir une Commission de ce genre, parce qu'aucun ministre ne siège au Congrès : nous ne pouvons pas non plus organiser la Chambre avec des chefs, parce que les hommes influents ont parmi nous peu d'autorité, qu'ils sont étrangers au pouvoir exécutif, et ne sont investis par le peuple d'aucun titre (1). Nous ne pouvons non plus créer une Commission dirigeante de la majorité : celle-ci serait regardée comme une institution tyrannique et anti-démocratique. Une chose seule nous est possible, c'est de diviser la multitude peu maniable en petites Assemblées capables de s'occuper des affaires particulières. Chacune d'elles est puissante, sans aucun doute, dans sa propre sphère ; cette sphère est néanmoins si petite qu'aucun dommage grave ne peut en résulter. Les acts votés peuvent ne pas être les meilleurs ; la législation de l'année peut ressembler à une couverture

(1) En Angleterre, le premier ministre et le chef de l'opposition (souvent un ex-premier ministre) sont reconnus comme des chefs, non seulement par les canditats qui, à la dernière élection générale, se sont déclarés en leur faveur, mais aussi par les simples soldats de leurs partis respectifs. Ces chefs ont ainsi une sorte de droit à l'obéissance de leurs partisans, quoiqu'on puisse manquer à ce devoir. En Amérique, aucun candidat ne s'engage à aider un chef parlemenfaire quelconque. Ce serait malséant de sa part. Il doit fidélité à son parti : mais ses électeurs ne s'attendent pas à le voir se dévouer corps et âme à un candidat, quelque éminent qu'il soit.

rapiécée, dont chaque morceau diffère du reste de l'étoffe par la couleur et le tissu. Mais, comme nous n'avons pas besoin de législation, et que le champ presque entier de la loi privée ordinaire est en dehors du domaine du Congrès; l'erreur est plus légère que vous ne le croyez en Europe. Si nous faisions de la législation plus facilement, nous pourrions en avoir trop ; et en essayant de lui donner le caractère plus défini que vous semblez désirer, nous pourrions la rendre trop audacieuse et trop ondoyante. Que notre système soit bon ou mauvais, c'est le seul possible sous notre Constitution, et le fait qu'il n'a pas été directement créé par elle, et qu'il a pour lui l'expérience d'un siècle, montre combien fortes doivent être les tendances dont le développement a amené sa naissance.

Note au chapitre XV.

Liste des Commissions permanentes et spéciales de la Chambre dans le cinquante-deuxième Congrès, première session (mise à jour jusqu'au 7 mai 1892).

Voies et Moyens ; Dépenses ; Justice ; Banque et Cours ; Frappe des Monnaies ; Poids et Mesures ; Commerce ; Fleuves et Ports ; Marine marchande et Pêcherie ; Agriculture ; Elections ; Affaires étrangères ; Questions militaires ; Questions navales ; Postes et Courriers ; Terrains publics ; Affaires des Indes ; Territoires ; Chemins de fer et Canaux ; Manufactures ; Mines et leur exploitation ; Monuments publics et leurs dépendances ; Voies ferrées du Pacifique ; Digues et améliorations de la rivière, le Mississipi ; Education ; Travail ; Milice ; Patentes ; Pensions des malades ; Pensions ; Pétitions ; District de Colombie ; Revision des lois ; Budget du Ministère d'Etat ; idem du Ministère des Finances ; idem de celui de la Guerre ; idem de celui de la Marine ; idem de celui des Postes ; idem de celui de l'Intérieur ; idem de celui de la Justice ; idem de celui de l'Agriculture ; idem de celui des Edifices publics ; Règle-

ments; Comptes; Droits de péage; Livres; Imprimerie; Enregistrement des bills; Commissions spéciales. — Réformes dans le Service Civil, Elections du Président et du Vice-Président; le Onzième recensement; Ventilation et Acoustique; Trafic des liqueurs alcooliques; Arrosage des terres arides; Immigration et Naturalisation; Exposition de la Colombie; Enquête sur la gestion du Bureau des pensions; Enquête sur la répartition des taxes dans le district de Colombie.

CHAPITRE XVI

LA LÉGISLATION DU CONGRÈS

La confection des lois est l'occupation à peu près exclusive du Congrès. Elle l'est à un degré que l'on ne retrouve pas dans les Parlements dirigeants, tels que ceux d'Angleterre, de France et d'Italie. Aussi, pour juger de la supériorité du Congrès comme machine productrice, est-il nécessaire d'examiner la qualité de la législation qu'elle crée.

Les acts du Congrès sont de deux sortes, publics et privés. Laissons de côté, pour le moment, les acts privés, bien qu'ils prennent une large part du temps du Congrès (1) ; occupons-nous des acts publics. Ils sont de deux catégories, ceux qui traitent du droit ou de son administration, et ceux qui ont trait aux finances, c'est-à-dire à la création de ressources et à leur affectation. Je consacrerai ce chapitre à la première catégorie, et le suivant à la seconde.

On peut examiner l'œuvre législative à divers points de vue. Je m'en tiendrai à quelques-uns seulement, qui donneront une idée de la valeur de cette œuvre, et je me propose de rechercher quelle garantie offrent les procédés législatifs et les habitudes du Congrès, lorsque l'on examine la façon dont sont assurés les points suivants :

(1) On trouvera quelques observations sur les bills privés dans la note A de ce chapitre à la fin de ce volume.

1° La valeur de la substance d'un bill, c'est-à-dire son efficacité à améliorer la loi et à accroître le bien public;

2° L'excellence de la forme d'un bill, c'est-à-dire son arrangement et la précision scientifique de sa rédaction;

3° L'harmonie et la consistance d'un act dans ses rapports avec les autres acts de la même session;

4° L'examen approfondi et la discussion complète d'un bill;

5° La publicité d'un bill, la manière de le porter à la connaissance du pays, de façon à renseigner d'une manière complète l'opinion publique à ce sujet;

6° L'honnêteté et le courage de l'Assemblée législative dans le rejet d'un bill (quoique fait pour être populaire) que son bon sens désapprouve;

7° La responsabilité de quelques personnes ou d'un groupe de personnes dans le vote d'une mesure, c'est-à-dire la distribution, à ceux qui le méritent, de l'éloge ou du blâme, suivant le caractère bon ou mauvais de l'act voté.

Les critiques que l'on peut faire sur la pratique des Américains, en ce qui concerne les points que nous venons d'énumérer, seront rendues plus claires par une comparaison avec les habitudes anglaises. Voyons donc d'abord comment les bills et les acts anglais supportent les critiques que nous adresserons tout à l'heure à l'œuvre du Congrès.

En Angleterre les bills se divisent en deux classes : ceux qui sont proposés par les Ministres au pouvoir, conseillers responsables du souverain, et ceux qui sont mis en avant par des membres privés. Au point de vue de la loi et de la forme, aucune différence n'existe entre ces catégories classes. Dans la pratique, il en est autrement, et la différence est grande. Un bill du gouvernement a, en effet,

derrière lui, la responsabilité du Ministre et probablement le poids de la majorité grâce à laquelle les Ministres restent au pouvoir. Le Ministère dispose d'une moitié ou même davantage du temps consacré au travail par la Chambre : il a donc des facilités bien plus grandes que tout autre pour faire aboutir ses bills. Presque tous les bills les plus importants, qui mettent en jeu de grosses questions politiques, sont des bills de gouvernement. Cela est tellement vrai que souvent l'adversaire d'un bill privé argue que la Chambre ne devrait pas permettre à son auteur de le proposer, le projet étant de trop grande envergure pour émaner d'un simple particulier. Ceci posé, examinons les sept points ci-dessus indiqués :

1° En Angleterre, comme les bills les plus importants sont ceux du gouvernement, tout ce qui les concerne a été réglé avec le plus grand soin. Le Ministère a tout intérêt à s'en préoccuper, les destinées d'un bill, du moins lorsqu'il présente un intérêt capital, étant les propres destinées du Ministère. Si l'un est rejeté, l'autre tombe. Lorsqu'un bill doit renfermer des dispositions particulièrement délicates, il est rédigé par un Comité du Cabinet, et, alors, discuté par le Cabinet en entier, avant d'être soumis au Parlement. Les projets de second ordre sont arrêtés dans les Ministères par le chef du service parlementaire aidé de fonctionnaires attitrés.

2° En Angleterre, les bills sont préparés par des rédacteurs officiels du gouvernement, deux jurisconsultes éminents assistés de nombreux auxiliaires, spécialement désignés à cet effet. Les députés qui ont l'expérience des lois rédigent souvent leurs propres bills ; ceux qui sont ignorants en ces matières font généralement appel à un légiste. La rédaction des projets du gouvernement a fait des progrès dans les dernières années, et les fautes de style qu'on constate encore dans les acts anglais sont dus surtout aux amendements faits à la hâte dans la Commission plénière de la Chambre.

3° L'harmonie d'un bill de gouvernement avec les autres de la même session est garantie par les soins des rédacteurs officiels, aussi bien que par ce fait qu'ils émanent tous d'un seul et même Ministère. Cette sauvegarde n'existe pas dans le cas de bills privés, mais il appartient naturellement au Ministre de veiller sur ces essais législatifs et de pousser le Parlement à supprimer tout ce qui est incompatible avec les autres mesures prises ou susceptibles d'être prises dans la même session.

4° Les bills compliqués et difficiles qui ne soulèvent aucune question politique sont quelquefois renvoyés à une Commission spéciale qui les épure, et, après y avoir apporté au besoin des amendements, en saisit la Chambre par un rapport. Ils sont ensuite examinés, d'abord par la Commission plénière de la Chambre, puis par la Chambre elle-même sur rapport de cette dernière. Aujourd'hui, ces bills sont souvent renvoyés à ce qu'on appelle les Grandes Commissions, composées d'au moins cinquante membres nommés à chaque session pour examiner les affaires d'une nature spéciale ; la discussion y a lieu comme dans la Commission plénière de la Chambre. Bien des bills, cependant, ne vont jamais devant les Commissions spéciales ou les grandes Commissions, et tandis que les mesures qui excitent la passion politique ou touchent à quelques intérêts puissants (tels que ceux des propriétaires fonciers, des Compagnies de chemins de fer, des négociants en liqueurs) sont longuement débattues, les autres peuvent passer inaperçues. La quantité considérable de travail et la durée que prend la discussion de quelques affaires d'un genre spécial sont cause que des projets ayant trait à d'autres questions sont examinés trop rapidement et d'une façon insuffisante.

5° Sauf dans les cas de discussions à des heures indues, les faits et gestes du Parlement sont relatés d'une façon complète par les principaux journaux et commentés par eux ; aussi les bills, même privés, arrivent généralement

à la connaissance des personnes qu'ils peuvent intéresser. Le plus souvent, il y a un débat à la deuxième lecture et ce débat excite la curiosité.

6° Un bill du gouvernement est, par le fait même de son existence, exposé à la critique malveillante de l'opposition qui a un intérêt à discréditer les Ministres en rabaissant leur œuvre. Quant aux bills privés, les Ministres ont le devoir de les examiner scrupuleusement, d'y proposer des amendements, s'ils le croient nécessaire, ou de les faire rejeter, s'ils les trouvent défectueux. Ce devoir, ils l'accomplissent moins fidèlement qu'on pourrait le désirer, mais, peut-être, aussi bien qu'on peut l'espérer de la nature humaine toujours faible, et souvent tentée de se concilier des partisans ou des « intérêts », en laissant voter une mesure à laquelle elle aurait dû s'opposer.

7° La responsabilité de tout ce qui se passe à la Chambre retombe sur les Ministres en fonctions, parce qu'ils sont les chefs de la majorité. S'ils permettent à un membre privé de faire passer un mauvais bill, s'ils font échouer un bon projet, ils sont, en théorie, non moins coupables que s'ils en faisaient eux-mêmes voter un mauvais. En conséquence, quand la deuxième lecture d'une mesure importante est demandée, un des Ministres a le devoir de se lever avec le moins de retard possible et de faire connaître si le Ministère accepte le projet, s'il s'y oppose, ou s'il reste neutre. En pratique, la neutralité équivaut à l'acceptation, tellement la responsabilité du Ministère est engagée devant le pays! On n'attend pas de l'opposition, en tant que corps organisé, qu'elle prenne parti sur d'autres bills que sur ceux qui ont une haute portée politique. Il est inutile d'ajouter que les membres privés sont aussi regardés comme strictement responsables de leurs votes; ces votes sont tous imprimés et publiés le lendemain matin. Les deux partis cherchent naturellement, dans le pays, l'éloge ou le blâme pour leur attitude à l'occasion du vote de bills importants, et quand

une session n'a produit que peu d'acts ou des acts sans valeur, l'opposition accuse le Ministère de paresse ou d'incapacité.

Les règles et les usages que nous venons de rappeler sont des auxiliaires précieux de l'œuvre législative; aussi la législation écossaise et la législation anglaise sont-elles, dans leur ensemble, bonnes, c'est-à-dire que leurs dispositions sont telles que l'opinion publique les réclame (soit à bon droit, soit injustement), et répondent bien au but pour lequel elles ont été faites.

Appliquons maintenant la même méthode d'examen à la législation du Congrès. Ce qui va suivre se réfère surtout à la Chambre, mais s'applique également au Sénat, où les Commissions jouent aussi un rôle important.

Ni dans l'une, ni dans l'autre des Chambres du Congrès on ne trouve de bills du gouvernement. Tous les bills présentés émanent de membres privés, tous les membres des deux Assemblées législatives étant des particuliers. Le seul bill qui se rapproche d'un bill anglais de gouvernement est celui qui est présenté par un membre en vue de la majorité, à la suite d'une décision prise dans le caucus Congressionnel de cette majorité. Le fait se présente rarement. Il faut, par conséquent, comparer le bill ordinaire du Congrès à celui d'un membre privé anglais, plutôt qu'à une proposition gouvernementale, et s'attendre à y trouver les défauts inhérents à cette première classe de bills. La seconde différence est que, tandis qu'en Angleterre l'examen et l'amendement d'un bill ont lieu dans la Commission plénière de la Chambre, dans la Chambre des Représentants, ces opérations se font dans une petite Commission de seize membres ou moins, ordinairement de onze. Au Sénat, les Commissions font aussi la plus grande partie de la besogne, mais quelquefois le bill est soumis à la Commission plénière et examiné alors d'une façon très complète.

Après avoir indiqué ces différences, je passe aux sept points mentionnés plus haut.

1° L'excellence de la substance d'un bill porté devant le Congrès dépend entièrement des connaissances de son auteur et des soins qu'il y donne. Il est libre à l'auteur, s'il se défie de lui-même, de prendre conseil de ses amis politiques. Mais ce que représentera le bill, c'est son opinion personnelle; il sera le résumé de son expérience, voilà tout. Il n'a aucun caractère officiel. Comment, d'ailleurs, l'aurait-il? Un membre, qui présente un bill sur le fonctionnement d'une administration, n'a pas à surveiller cette branche de l'administration, et, si le bill passe, il n'aura rien à voir avec son exécution. D'autre part, les fonctionnaires du gouvernement ne peuvent pas proposer de bills, et s'ils trouvent un membre du Congrès disposé à le faire pour eux, ils sont obligés de laisser complètement dans ses mains la défense de leur projet.

2° La rédaction d'un bill dépend de la peine que prendra son auteur et de son savoir faire. Les bills du Sénat sont ordinairement bien rédigés, parce que la plupart des Sénateurs sont des jurisconsultes expérimentés. Les bills de la Chambre sont souvent informes et obscurs. Il n'existe pas, dans le gouvernement ou dans le Congrès, de bureau de juristes chargé de la préparation des bills et du soin de s'assurer qu'ils sont présentés dans une forme technique satisfaisante.

3° L'harmonie entre les divers bills votés dans la même session n'est assurée que par un moyen, le rattachement à la même Commission de toutes les questions ayant trait aux mêmes matières. Toutefois, les conflits d'attributions entre deux ou plusieurs Commissions ne sont pas rares, et il arrive souvent que sur deux bills se rapportant à des questions de même nature, l'un aille à la Commission A, l'autre à la Commission B. Que la politique en faveur dans ces deux Commissions soit différente, et il peut être rapporté à la Chambre deux bills contenant des dispositions

contraires. Seule la vigilance inaccoutumée de quelque membre intéressé peut empêcher le vote de ces bills. Toutefois, ce fait ne présente pas de grands inconvénients, parce que, sur le nombre considérable de bills proposés, bien peu sont rapportés et moins encore deviennent lois.

4° Les Commissions, dans l'une ou l'autre Chambre du Congrès, n'ont pas seulement à examiner et à amender les bills qui leur sont envoyés, mais à les rédiger une seconde fois afin de leur donner une tournure pratique si elles désirent qu'ils soient votés, ou, si elle est d'avis contraire, à les rejeter en retardant leur rapport jusqu'à la veille de la clôture de la session. Toute Commission est, en effet, un petit bureau de législation pour les affaires qui sont de sa juridiction. Elle a devant elle du temps, le droit de s'éclairer et le moyen de le faire, puisque plusieurs de ses membres ont été choisis à raison de leurs connaissances spéciales des matières dont elle s'occupe, ou de l'intérêt qu'ils peuvent y avoir : autant d'avantages précieux. En revanche, les Commissions souffrent du défaut de publicité de leurs débats et de la tendance de toutes les petites Assemblées secrètes aux critiques et aux compromissions, compromissions dans lesquelles les principes généraux sont sacrifiés à la passion ou à l'intérêt personnel. Les bills qui y entrent noirs ou blancs en sortent gris. Ils peuvent perdre toute leur couleur primitive, ou former un mélange de nuances sans consistance. Le membre qui a proposé un bill peut ne pas faire partie de la Commission, et, par suite, ne pas être à même de défendre son projet. D'autres membres de la Chambre peuvent aussi connaître parfaitement la question, seulement, comme ils ne sont pas non plus de la Commission, ils n'ont le droit d'être entendus qu'à titre de témoin.

Bien que les occasions de discuter un bill dans une Commission ne soient pas rares, le débat surgit souvent dans une forme peu satisfaisante, ou est tranquillement

supprimé, parce qu'il n'y a pas, pour l'activer, l'impulsion de l'opinion générale de la Chambre ou du public. Quand le bill revient à la Chambre, le Président ou un autre membre rapporteur de la Commission demande la question préalable, dont l'adoption doit entraîner l'impossibilité de tout amendement. Le débat prend fin et le bill est promptement voté ou rejeté. Au Sénat, il y a plus de chances qu'un bill arrive en discussion; cette Assemblée ayant plus de temps et moins de discoureurs peut, en effet, plus facilement reviser d'une façon intelligente les décisions de ses Commissions.

5° Comme le dépôt ou la deuxième lecture d'un bill ne donnent lieu à aucun débat, le public n'est pas nécessairement au courant des projets qui sont soumis au Congrès. Quand il s'agit d'un bill important, les journaux sont à l'affût et en informent leurs lecteurs, mais les bills de second ordre passent inaperçus.

6° Le caractère bon enfant des Américains et la tendance des membres de leurs Assemblées législatives à se faire plaisir, en usant de bons procédés réciproques, disposent les gens à laisser passer un bill qui ne lèse pas les intérêts d'un parti ou d'une personne. Il n'en est pas tout à fait de même dans une Commission qui a des vues personnelles et les met à exécution. Mais, dans la Chambre, il y a peu d'opinions, quoiqu'il y règne beaucoup d'impatience. La Chambre n'a pas le temps de peser les mérites d'un bill qui lui est rapporté. Plusieurs de ses membres ne l'ont pas suivi quand il a été discuté. Ils ne savent de ce qui s'est passé à la Commission que ce que leur apprend le rapport. Le projet est-il, d'une manière trop éclatante, contraire aux principes de leur parti, la majorité le rejettera; aucune question de parti n'y est-elle soulevée, ils s'en tiendront, le plus souvent, à l'avis de la Commission.

7° De ce que nous venons d'exposer résulte que, à part les bills très importants ou qui mettent en jeu la question

de parti, le travail de législation n'entraîne pas de grande responsabilité. L'auteur d'un bill n'est pas responsable par cette raison que la Commission, en règle générale, y apportera des modifications. De la Commission elle-même le public se soucie fort peu, d'autant plus que le détail de ce qui se passe entre les quatre murs de sa salle n'est pas publié. Quant aux grands partis de la Chambre, leur responsabilité, à supposer qu'elle existe, se réduit à bien peu de chose. Rien n'oblige leurs *leaders* à faire connaître leur opinion, et un vote émis sur le bill d'un adversaire est bien rarement un vote de parti, dans le sens strict du mot. Pris individuellement, les membres de la Chambre sont évidemment responsables, et un membre qui vote contre un projet populaire qui soit, par exemple, bien vu des ouvriers, en souffrira certainement (1). Mais la responsabilité des représentants, la plupart insignifiants, destinés, plus de la moitié, à disparaître à la prochaine élection, semblables à des flocons de neige, constitue pour le peuple une bien faible garantie.

Cependant, ce système a évité des maux plus considérables, et c'est la meilleure défense qu'on en puisse faire. C'est, en effet, un véritable système que de faire des lois au moyen de Commissions. Chaque Commission est appelée à examiner des questions diverses qui lui sont présentées sous forme de bills ; elle cherche à se faire une conviction, les approfondit, les discute, les façonne et les dépose devant la Chambre, après leur avoir donné une forme qui semble rendre inutile tout amendement dans le détail : il ne reste plus à l'Assemblée tout entière qu'à se prononcer sur leur adoption ou sur leur rejet. Examiné à ce point de vue, ce système peut être comparé à celui des Romains de la République, d'après lequel l'Assemblée générale du

(1) Le membre qui agit ainsi se met dans un mauvais cas, car il a rarement l'occasion de motiver, à la Chambre, son vote, et se trouve, par suite, exposé à l'accusation d'avoir été « acheté » par des capitalistes.

peuple approuvait ou désapprouvait un bill en bloc, sans avoir la faculté de le remanier, système qui avait l'avantage de faire des lois claires et simples. A Rome, toutefois, les bills pouvaient être proposés seulement par un magistrat sous sa responsabilité officielle ; ils étaient, par suite, relativement peu nombreux et toujours rédigés avec soin. Les membres des Commissions législatives américaines n'ont aucun entraînement spécial, aucune expérience administrative, peu d'éloges ou de reproches à attendre, et aucun moyen de s'assurer que la Chambre, très affairée, aura jamais le loisir de se prononcer sur leurs conclusions. Il n'y a aucune unité de vues entre les Commissions, et le seul point de contact est l'existence d'une majorité appartenant au même parti.

Ajoutez aux considérations exposées ci-dessus le fait que la Chambre, dans ses quelques mois d'existence, n'a pas le temps d'expédier un vingtième des milliers de bills qui lui sont soumis, qu'elle est obligée d'en laisser de côté la plus grande partie sans les examiner (quoique quelques-uns des meilleurs puissent y être compris) et qu'elle ne parvient à venir à bout de la plupart de ceux qu'elle vote que par une violation de la règle qui exige un vote spécial pour chaque affaire (1). Le plus remarquable après cela n'est pas que la législation soit défectueuse, mais qu'un peuple, aussi puissamment pratique que celui-ci, tolère une organisation si vicieuse. On peut trouver, cependant, quelques explications à ce fait.

La confection des lois est une chose difficile dans tous les pays libres, d'autant plus difficile, peut-être, que le pays est plus libre, car les voix discordantes y sont plus nombreuses et moins susceptibles de contrôle. L'Amérique a quelquefois sacrifié la commodité pratique à son aversion pour l'autorité.

(1) Pour que ce résultat soit atteint, on exige un vote conforme des deux tiers des membres durant les six derniers jours d'une session et les premiers et troisièmes lundis de chaque mois.

Les Américains surpassent toutes les autres nations dans leur faculté de tirer le meilleur parti possible d'une mauvaise situation; avec de pauvres matériaux ou des méthodes rudimentaires, ils obtiennent les résultats les plus satisfaisants.

Bien des choses dans ce pays fonctionnent mieux qu'elles ne le devraient et mieux qu'elles ne le feraient partout ailleurs ; la raison en est que le peuple est porté à atténuer les inconvénients qui résultent de sa propre précipitation et de son irréflexion, et aussi parce qu'il a, le sentiment de l'assistance mutuelle très développé.

Les Américains savent qu'ils possèdent cette qualité et sont contents de ne pas toucher à leur machine politique. Les personnes qui proposent des réformes étendues sont considérées comme des théoriciens et des rêveurs. La faculté d'invention, inhérente à la nation et si féconde dans le domaine de la mécanique et de la finance, ne se dépense pas dans les détails des méthodes gouvernementales.

L'absence de législation sur des points où une législation serait nécessaire a moins d'inconvénients que dans des pays comme l'Angleterre ou la France, où le Parlement est le seul corps ayant le droit de légiférer. Les pouvoirs du Congrès, en matière législative, sont plutôt limités; ses fautes n'affectent pas le bien être général du peuple, et ne portent pas atteinte à la vie administrative du pays.

Le Sénat, où la discussion est plus lente et par suite plus consciencieuse, constitue souvent un remède aux mauvais bills votés par la Chambre. Le système des Commissions n'est pas sans avoir, là aussi, quelques effets nuisibles sur les bills qu'on vote : ils sont flasques et sans couleur. Il est vrai que les sottises de fond et de forme d'une Chambre sont souvent corrigés par l'autre, et qu'un assez grand nombre de mauvais bills tombent par suite d'un désaccord entre les deux Chambres.

De son côté, le veto du Président peut frapper de mort les lois vicieuses. Le Président ne se préoccupe pas des défauts de forme ; mais quand un bill lui paraît contraire à la saine politique, il est de son devoir constitutionnel de le désapprouver, et de rejeter sur le Congrès la responsabilité de passer par dessus son veto, en le votant de nouveau à une majorité des deux tiers. Cette responsabilité, un bon Président l'accepte.

CHAPITRE XVII

LES FINANCES DU CONGRÈS

Les finances constituent une branche de la législation assez importante et assez distincte des autres pour nécessiter un chapitre à part. Aucune Assemblée législative ne consacre plus de temps que ne le fait le Congrès à l'examen des bills relatifs aux finances. Ces bills sont de deux sortes : Ceux qui établissent des impôts en vue de créer des ressources, et ceux qui affectent les fonds publics aux diverses dépenses du Gouvernement. Actuellement, le Congrès se procure toutes les ressources dont il a besoin au moyen d'impôts indirects (1) et surtout de droits de douanes et de régie. Les bills créant des impôts sont, dans la pratique, des bills de tarif, les droits de régie variant relativement peu d'une année à l'autre.

La manière dont ces deux genres de bills sont votés, diffère de celle en usage dans la plupart des pays de l'Europe. En Angleterre, à laquelle on compare, volontiers l'Amérique, l'établissement des impôts et l'affectation des ressources sont sous le contrôle absolu de la Chambre des Communes, bien que celle-ci n'ait, en ces matières, aucun droit d'initiative. Elle ne vote jamais de crédits

(1) Durant la guerre civile, des impôts directs furent levés (dont le produit est, cependant, retourné depuis aux Etats), et, depuis, bien d'autres impôts, en dehors de ceux mentionnés dans le texte, ont été établis à diverses époques.

et ne propose jamais d'impôts qu'à la requête de la Couronne. Une fois par an, le Chancelier de l'Echiquier dépose devant elle, en même temps qu'un état détaillé des recettes et des dépenses des douze derniers mois, l'évaluation des dépenses pour l'année future, et développe les moyens d'y pourvoir, soit au moyen d'impôts, soit au moyen d'emprunts. Il donne à ses observations la forme de propositions. Une fois acceptées par la Chambre, on rédige des bills créant des impôts ou autorisant un emprunt. La Chambre peut, corriger ces bills dans leurs détails, mais aucun membre privé n'a le droit de proposer d'impôt ; c'est l'affaire des ministres et d'eux seuls de s'occuper à remplir les caisses de l'Etat (1). Les budgets, préparés par les multiples départements administratifs (armée, marine, ministère des Travaux, ministère des Affaires Etrangères, etc.), et revus par la Trésorerie, détaillent les dépenses proposées, et remplissent trois gros volumes et même davantage ; un exemplaire est remis à chaque membre de la Chambre. Ces budgets sont débattus dans la Commission plénière de la Chambre, font l'objet des explications de la part des ministres qui représentent le Trésor et les autres administrations, et ne sont adoptés qu'après une série de votes successifs. Il est loisible aux membres de proposer des réductions sur quelques points spéciaux, mais non des augmentations. Aucun crédit n'est accordé pour le service public, s'il n'a été sollicité par la Couronne par l'intermédiaire de ses ministres. Les demandes de

(1) Un membre privé peut, cela coule de source, proposer une mesure entraînant des dépenses supplémentaires bien que cela soit en désaccord avec la stricte doctrine constitutionnelle et avec la pratique. Les hommes d'Etat de la dernière génération attribuent à cette doctrine une grande valeur parce qu'elle restreint la tendance des Assemblées législatives à céder aux demandes qui émanent de sections ou classes et qui peuvent faire peser sur le pays de lourdes, et, peut-être, d'inutiles charges. — Voir les Observations du premier Lord de la Trésorerie à la Chambre des Communes, 22 mars 1886.

la Couronne ne doivent jamais dépasser des besoins. Aussi, les propositions ministérielles relatives à l'établissement d'impôts sont-elles calculées avec le plus grand soin afin de produire tout l'argent nécessaire pour couvrir facilement les dépenses prévues pour l'année suivante. On estime qu'un ministre des Finances commet une faute presque aussi grande en pressurant le peuple sans nécessité qu'en lui demandant des impôts trop peu élevés au point de laisser le budget en déficit. Si, en fin d'année, il se trouve un reliquat assez important, les impôts pour l'année suivante seront réduits en proportion, en supposant les dépenses les mêmes. Tout crédit accordé par le Parlement tombe de droit à la clôture de l'exercice financier.

Aux Etats-Unis, le Secrétaire du Trésor envoie annuellement au Congrès un rapport contenant le relevé des recettes et des dépenses nationales ainsi que la situation de la Dette publique, le tout accompagné d'observations sur le système d'impôts qui a été appliqué et sur les améliorations qui pourraient y être apportées. Il adresse, aussi, sa « *Lettre annuelle* » contenant l'estimation, faite par les diverses administrations, des sommes reconnues nécessaires au fonctionnement des services publics des Etats-Unis pour l'année suivante. Jusqu'ici, le Secrétaire ressemble à un ministre des Finances européen, avec cette différence qu'il communique avec la Chambre au moyen de rapports au lieu de fournir verbalement des explications et de développer à la tribune ses propositions. Là s'arrête la ressemblance. Tout ce qui reste en fait de législation budgétaire est fait par le Congrès seul et ses Commissions : le Pouvoir Exécutif n'a rien de plus à voir en cette matière.

L'établissement d'impôts appartient à une Commission unique, la Commission permanente des Voies et Moyens composée de onze membres. Son Président est toujours un homme influent dans le parti en majorité à la Chambre. Cette Commission prépare et adresse à cette Assemblée les bills nécessaires à l'établissement de nouveaux droits de

douanes ou au maintien de ceux qui existent, à la création d'impôts indirects, etc. Le rapport du Secrétaire des finances est renvoyé par la Chambre à sa Commission, mais celle-ci ne base pas nécessairement ses bills sur ce rapport et n'en adopte pas toujours les conclusions. Elle ne prend pas comme point de départ le chiffre de dépenses qu'elle juge nécessaire au fonctionnement des services publics. Elle ne le fait pas, parce qu'elle ne le peut pas : elle ignore, en effet, quelles sommes proposeront les Commissions de dépenses, et les évaluations contenues dans la lettre du Secrétaire ne fournissent aucune base solide de conjecture. Elle ne le fait pas, aussi, parce que les droits de douanes ont pour objet principal, depuis un grand nombre d'années, non la création de ressources, de revenus, mais la protection des industries américaines. C'est dans ce fait qu'il faut trouver l'explication des tarifs élevés qui frappent les produits étrangers. Ils furent encore augmentés en 1890 et ont produit un revenu excédant de beaucoup les besoins ordinaires du Gouvernement. Les deux tiers de la dette de la guerre ayant été payés, les impôts ordinaires se sont trouvés réduits à un tiers de ce qu'ils étaient à la fin des hostilités. Pourtant, ces tarifs restèrent jusqu'en 1890 à peu près tels quels, les excédents s'accumulant dans la Caisse Nationale. Mais, cette année-là, fut voté un act de pension qui augmentait les dépenses au point d'absorber presque toutes les économies réalisées. On voit par ce qui précède que la Commission des Voies et Moyens n'a aucun motif de proportionner les revenus aux dépenses. Les premiers seront toujours en excédent aussi longtemps que les tarifs protecteurs seront maintenus, et ils le seront pour des raisons commerciales ou politiques, étrangères aux finances nationales (1).

(1) Pendant longtemps les excédents furent employés à payer la dette ; mais, quand les financiers se furent mis à développer cette théorie qu'une certaine partie de la Dette devait rester disponible pour les besoins de la banque et des cours, de grandes discussions

Quand les bills relatifs aux créations de ressources viennent à être débattus dans la Commission plénière de la Chambre, des causes similaires les empêchent d'être examinés au point de vue purement financier. Le débat se cantonne sur les articles du tarif qui entraîneront une perte ou un gain pour les groupes influents. On se préoccupe peu du montant des crédits nécessaires et de l'adaptation des bills à la somme à produire sans la dépasser. Il en est de même au Sénat des bills des Voies et Moyens. Les Commissions de l'une et l'autre Chambre n'ont pas forcément de communications avec le Trésor. La personne qui a la plus grande responsabilité, celle qui présente le plus d'analogies avec un Chancelier anglais de l'Echiquier ou avec un Ministre des Finances français, est le Président de la Commission des Voies et Moyens de la Chambre ; il n'est cependant rattaché au Trésor par aucun lien officiel, et n'est pas tenu de conférer avec le Ministre des Finances ou de lui écrire. Il ne peut pas non plus, cela va sans dire, compter sur une majorité à la Chambre. Quoi qu'il soit un homme influent, il n'est pas un leader ; cela veut dire qu'il n'a pas le droit de faire voter dans tel ou tel sens son parti, dont bien des membres peuvent désapprouver ses conclusions et en entraîner le rejet. C'est ce qui arriva en 1886, quand le Président de la Commission, un homme de valeur, et, peut-être, après le Speaker, la personne la plus considérable de la majorité démocrate, fut battu dans sa tentative de réforme des tarifs.

La répartition des crédits appartenait primitivement à la Commission des Appropriations ; en 1883, une nouvelle Commission, celle des Rivières et des Ports, fut au-

s'élevèrent sur la destination des sommes qui s'étaient accumulées. L'Act de Pension, quoique destiné, dans une certaine mesure, à récompenser les survivants des Armées du nord dans la guerre civile, semble avoir eu aussi pour but de diminuer le Trésor et d'empêcher, par suite, la réduction des tarifs protecteurs.

torisée à disposer de nombreux crédits, et, en 1886, divers autres bills de finance furent rapportés à d'autres Commissions permanentes (1).

La Commission des Appropriations prend pour base les chiffres du Secrétaire du Trésor, mais elle ne les adopte pas nécessairement, et, ordinairement, les bills d'appropriation qu'elle propose font dans ses évaluations de grandes et souvent de téméraires réductions. La Commission des Rivières et des Ports propose des subventions en argent pour « des améliorations intérieures » ; ces subventions sont censées venir en aide à la navigation ; en réalité, elles n'ont d'autre but que d'amener de l'argent dans l'Etat ou dans les Etats, où doivent s'exécuter ces améliorations. Il est prodigué de cette façon plus d'argent que la Commission des appropriations ne peut, par les économies qu'elle réalise d'autre part, en mettre de côté. Chacune des autres Commissions permanentes, y compris celle des pensions, source de gaspillage sans fin (2), propose des subventions en argent : toutes, d'ailleurs, ignorent ou négligent les propositions des autres, et ne se laissent, pas plus que leurs membres ne le désirent, guider par le pouvoir exécutif. Toutes les dépenses proposées doivent être complétées par des bills d'appropriation, sans que la Commission des Appropriations ait rien à voir dans leur opportunité.

Tout bill de création de ressources doit, cela va de soi,

(1) M. Woodron Wilson m'informe que les bills ainsi rapportés étaient ceux qui affectaient les crédits aux services diplomatiques et consulaires, à l'armée, à l'école militaire, aux affaires navales, au ministère des Postes, aux affaires indiennes : ensemble, ces diverses administrations absorbaient facilement la moitié des crédits du gouvernement.

(2) La dépense annuelle pour les Pensions était, en 1887, de 75 000 000 de dollars (15 000 000 de livres). Après la loi de 1890, elle s'éleva, en 1892, jusqu'à 155 464 621 dollars, et on s'attend à lui voir atteindre 200 000 000 de dollars. [Pour l'exercice 1899-1900, elle était évaluée à 145 233 830 dollars. G. J.]

venir devant la Chambre, et celle-ci, si elle néglige d'autres projets, ne manque jamais de discuter sur l'établissement d'impôts et sur les subventions en argent. Ces questions sont débattues aussi complètement que le permet le travail en cours. Souvent, les crédits proposés sont augmentés sur quelques points : bien entendu, ces augmentations sont déterminées par des considérations personnelles aux représentants ou par des préoccupations régionales. Les bills vont, alors, au Sénat qui les transmet sans délai à ses Commissions. La Commission des Finances du Sénat s'occupe des bills de création de ressources, celle des Appropriations des bills de dépenses. Ils reviennent ensuite tous au Sénat. Cette Assemblée ne peut pas proposer de nouveaux crédits, mais elle s'est depuis longtemps arrogé le droit d'amender les bills d'appropriation. Elle en use largement, ajoutant des articles et, souvent, élevant le total des subventions. Quand les projets font retour à la Chambre, celle-ci rejette d'ordinaire les amendements. Le Sénat les maintient. Pour trancher la difficulté, on nomme une Commission de conférence, composée de trois sénateurs et de trois membres de la Chambre ; elle rédige à la hâte et en secret une transaction que la Chambre finit généralement par accepter à contre cœur dans les derniers jours de la session, au moment où elle est accablée de travail. Même ainsi augmentée, la subvention votée se trouve souvent insuffisante, et on est obligé à la session suivante de proposer un Bill de déficit, contenant une seconde série de subventions aux diverses administrations.

Le lecteur européen se demandera comment tout ceci est ou peut être fait par le Congrès sans communications fréquentes avec le gouvernement exécutif ou sans rapports de ce dernier avec lui. Ces communications existent. Comme les ministres ont le désir d'assurer des dotations suffisantes à leur département respectif, ils se concertent avec les Présidents des Commissions et développent devant ces dernières les raisons qui justifient leurs

demandes. Le Congrès ne leur donne pas, il est vrai, toujours raison, comme il le faisait à l'origine, avec Hamilton et Gallatin. La Chambre réduit leurs évaluations ; ils se tournent vers le Sénat, et lui demandent le rétablissement des crédits supprimés. Cette dernière Assemblée ne leur donne-t-elle pas raison, il ne leur reste que la ressource de proposer à la session suivante un bill de déficit. Un département peut se trouver, ainsi, réduit à la misère au point de ne pouvoir fonctionner, tandis qu'un autre obtiendra des crédits excessifs qui sont un encouragement au tripotage et au gaspillage. La faute en est aux Commissions et non au pouvoir exécutif, et ce sont elles que le peuple doit blâmer. Il arrive souvent qu'avec ce système, des sommes considérables sont gaspillées pour des travaux publics inutiles, sans qu'aucun ministre ait l'occasion d'intervenir ou le droit de protester. Un ministre ne peut pas, comme en Angleterre, amener le Congrès à la raison par une menace de démission. Une démission en masse du Cabinet le laisserait très indifférent, à moins que les membres du Congrès les plus intéressés ne soient si ouvertement coupables qu'une protestation énergique du peuple ne soit à craindre.

Ce que je viens d'exposer peut se résumer ainsi :

En réalité, aucune connexité n'existe entre la création de ressources et leur affectation. Ces deux opérations sont faites par des Commissions différentes dont les vues peuvent être opposées. D'autre part, la majorité dans la Chambre n'a pas de *leaders* attitrés assez influents pour faire remarquer les contradictions ou faire triompher telle ou telle opinion. Dans le quarante-neuvième Congrès, un libre échangiste ardent fut Président de la Commission des Voies et Moyens, chargée de proposer les ressources, tandis qu'un protectionniste non moins intransigeant présidait celle des Appropriations, qui avait la mission de les répartir.

Aucune relation n'existe non plus entre le chiffre des

dépenses et le chiffre des recettes proposées pour une année, et il est évident que l'excédent annuel considérable, qui s'est produit jusqu'à ces dernières années dans les hauts tarifs de douanes jusqu'à une époque toute récente ont dû amener des kracks financiers.

Le savoir et l'expérience des fonctionnaires permanents, soit en ce qui intéresse le rendement probable des impôts et les bénéfices ou les pertes fortuites qui peuvent résulter de leur perception, soit en ce qui concerne la nature des diverses dépenses et leur utilité comparative, ne peuvent être constatés que par leur déposition dans les Commissions. Leurs opinions ne sont pas exposées à la Chambre par un des membres en vue de cette Assemblée, et ne peuvent pas être appréciées à leur exacte valeur, puisqu'elles ne sont pas discutées.

Il est bien difficile de réprimer la tendance des Représentants à ruiner le Trésor public, en assurant des pots-de-vin à leurs amis ou électeurs, ou en se lançant dans des tripotages financiers, dont ils espèrent tirer quelque profit personnel. Si la majorité de la Commission des Appropriations ou la Chambre elle-même se doutent d'un agiotage, peut-être rejetteront-elles les crédits, mais personne n'est spécialement désigné pour rechercher les tripotages d'argent et les déjouer en les dévoilant au public.

Cette politique financière, qui varie d'une année à l'autre, et qui n'est contrôlée par aucun *leader* responsable, met à ce point la nation dans l'embarras qu'elle n'attache plus d'intérêt aux discussions du Congrès et qu'elle n'accorde plus à cette Assemblée qu'une confiance des plus limitées (1).

(1) « Un fait digne de remarque est que les débats même les plus complets du Congrès ne réussissent pas à éveiller chez le peuple un intérêt véritable. L'histoire de notre législation budgétaire nous en offre des preuves frappantes. Quoique les débats qui ont eu lieu dans le Congrès sur les questions financières aient été fréquents, prolongés et complets, absorbant dans toutes les sessions une grande partie du temps de la Chambre, ils

Les finances nationales ne peuvent que se ressentir de cet état de choses. Un publiciste américain, qui est en même temps un penseur émérite, écrit à ce sujet : « Tant que le compte débiteur de la dette nationale sera établi par un groupe d'hommes et le compte créditeur par un autre, les deux groupes travaillant séparément et en secret sans responsabilité publique et sans l'intervention du Ministre des Finances qui est, pourtant, nominalement responsable ; tant que ces groupes, dont plusieurs membres sont renouvelés tous les deux ans, n'accorderont leur attention aux affaires que pendant les sessions du Congrès, et passeront dans la préparation des projets de lois tout le temps qu'elles devraient consacrer à la discussion publique de ceux qui sont déjà mûrs, à tel point qu'un budget colossal est voté sans discussion dans une semaine ou dix jours — aussi longtemps les finances iront de mal en pis, et cela, quel que soit le parti au pouvoir. Aucune autre nation sur la terre ne se lance dans une telle entreprise,

semblent dans presque tous les cas n'avoir produit sur le public qu'une impression à peu près nulle. L'Act de Monnayage de 1873, qui décide le démonnayage du métal argent, avait été soumis au pays bien des années avant d'être adopté ; il avait été à plusieurs reprises examiné dans les Commissions du Congrès, plusieurs fois imprimé et discuté sous une forme ou sous une autre, et finalement accepté, apparemment parce que l'opinion publique en était fatiguée et importunée. L'Act de Reprise de 1875 avait eu un sort analogue. Il avait été examiné, lui aussi, maintes fois par les Commissions, imprimé et réimprimé, enfin discuté d'une façon complète par le Congrès. Cependant, quand le bill de 1878 sur le Bland Silver fut soumis au Congrès, quelques-uns des journaux les plus importants du pays déclarèrent de bonne foi que l'Act de Reprise avait été proposé inconsidérement et à la hâte ; plusieurs membres du Congrès s'étaient, aussi, plaints précédemment que les diverses dispositions du projet de démonétisation de 1873 avaient été votées en catimini et que le Congrès avait été trompé en l'adoptant, sachant à peine ce qu'il faisait ». Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 148. Cette réflexion, cependant, ne s'applique pas à la discussion des tarifs de 1890.

et ne pourrait le faire sans se mettre bientôt dans l'embarras. Ce qui nous sauve, c'est que nous avons un revenu considérable, et que nous ne le drainons pas par des dépenses militaires ».

On peut répondre à cette critique que le revenu énorme de l'Etat et ce fait que les droits sont établis dans un but de rapport ne constituent pas seulement la sauvegarde du Gouvernement des États-Unis sous le système actuel, mais aussi la raison d'être de ce système. Si les droits étaient créés dans une vue de rapport seulement, on n'aurait pas des impôts plus lourds que le service public ne l'exige, et il en résulterait plus d'équilibre dans la comptabilité publique. Cela est vrai. Le présent état de choses est évidemment exceptionnel. L'Amérique est le seul pays de l'Univers, où il y ait de la difficulté non pas à trouver de l'argent, mais à le dépenser (1). Mais il est également vrai que le Congrès prend de jour en jour des habitudes plus relâchées et qu'il aurait intérêt à les changer.

Comment expliquer, à supposer vrai notre exposé, la prospérité des finances de l'Amérique, comment expliquer surtout que la Dette publique ait été payée avec une régularité et une rapidité telles que de 3 000 000 000 de dollars (600 000 000 livres sterling) en 1865, elle soit descendue jusqu'à 1 000 000 000 de dollars (200 000 000 livres sterling) en 1890 et à 585 000 000 en

(1) Pendant vingt-huit ans, il y a eu des excédents : le plus faible de 2 344 000 de dollars en 1874, le plus fort de 145 543 000 de dollars en 1882. L'excédent pour l'année financière close le 30 juin 1890 a été d'environ 44 000 000 de dollars. Les recettes provenant des douanes seules en 1890 dépasse de 48 000 000 de dollars, environ, celles de 1885. Le revenu total de l'année au 30 juin 1892 s'est élevé à 425 000 000 de dollars, et les dépenses totales à 415 000 000. Ce faible excédent doit être attribué à la diminution des recettes des douanes, et à l'augmentation des dépenses, particulièrement sur le chapitre des pensions. [L'exercice, clos le 30 juin 1899, se soldait par un excédent de dépenses de 112 000 000 dollars. — G. J.]

1893 (1)? Est-ce qu'un résultat aussi brillant n'est pas la preuve manifeste d'une continuité de gestion prudente et habile des revenus nationaux?

Le remboursement de la Dette semble devoir être attribué aux causes suivantes :

A la prospérité du pays qui, après une période de marasme commercial, a, depuis vingt-cinq ans, développé ses étonnantes ressources naturelles avec une telle vigueur qu'il en est résulté un accroissement considérable de la richesse. Aujourd'hui, la fortune est non seulement plus grande aux Etats-Unis que dans tout autre pays, mais probablement aussi plus commune.

Aux habitudes dépensières du peuple dont le luxe est bien supérieur à celui des autres peuples; et qui ont pour conséquence un rendement plus considérable dans les contributions indirectes. L'impôt fédéral se percevant au moyen des droits de douanes et de régie, les contribuables sont moins sensibles à l'augmentation des impôts qu'ils ne le seraient s'ils payaient directement.

A l'absence de charges navales et militaires, qui pèsent si lourdement sur les Etats européens.

Au maintien de tarifs très élevés. Ce maintien est dû à l'influence de personnes intéressées qui ont su gagner la confiance publique et exercent sur le Congrès une réelle autorité. C'est l'acceptation de la politique de Protection, plutôt que la conviction raisonnée de la nécessité d'amortir la Dette publique, qui explique la conservation des tarifs douaniers, grâce auxquels la Dette a été réduite dans des proportions considérables.

Les Européens qui admirent et envient la promptitude avec laquelle la dette de la guerre fut éteinte sont disposés à prêter aux Américains des talents spéciaux en matière financière. En réalité, la chose vraiment admirable dans la

(1) [Depuis 1893, le montant de la dette s'est relevé; en 1897, il était de 847 367 470 dollars. — G. J.]

conduite du peuple américain n'est pas le choix judicieux qu'il a fait de procédés spéciaux dans la création des ressources, mais sa bonne volonté à accepter, durant la guerre et immédiatement après, des impôts lourds et sans précédents. L'intérêt (réel ou supposé) des classes ouvrières a contribué au maintien des tarifs protecteurs qui furent établis à cette époque ; la nature, en donnant au peuple le goût de la dépense, a rendu cet impôt merveilleusement producteur et a fait le reste.

Avec le système des finances du Congrès que nous venons de décrire, l'Amérique gaspille des millions chaque année. Mais sa richesse est si grande, son revenu si élastique, qu'elle n'est pas sensible à la perte. Elle a le glorieux privilège de la jeunesse, le privilège de commettre des erreurs sans souffrir de leurs conséquences.

CHAPITRE XVIII

RAPPORTS DES DEUX CHAMBRES

La création par la Constitution de 1789 de deux Chambres aux Etats-Unis, au lieu d'une qui existait sous la Confédération, a été ordinairement attribuée, en Europe, au désir d'imiter l'Angleterre ; et un écrivain émérite est allé jusqu'à avancer que si l'Angleterre avait possédé trois Chambres, comme les Etats Généraux de France, ou quatre comme la Diète de Suède, une moisson de législatures à trois ou quatre Chambres modelées sur celles de l'heureuse et chanceuse Albion, aurait germé sur le monde entier. Toutefois, la division du Congrès en deux Chambres, et en deux Chambres seulement, se justifie par de meilleures raisons que la déférence à l'égard des précédents anglais ; d'ailleurs, la Constitution Américaine nous offre trop d'exemples indiscutables de cette déférence pour qu'il soit nécessaire d'en chercher partout. En dehors du fait de l'existence dans les treize Etats originels, à l'exception de deux (1), de deux Chambres, la Convention de 1787 avait deux puissants motifs pour s'arrêter à ce chiffre, l'un de principe et de théorie, l'autre d'urgence.

Le principal avantage de la division d'une législature en deux Chambres est que l'une de celles-ci peut réfréner la

(1) La Pensylvanie et la Géorgie : le premier s'adjoignit un Sénat en 1789 ; l'autre en 1790. Voir plus loin Chapitre XXXIX sur les législatures d'Etat.

précipitation et corriger les erreurs de l'autre. Cet avantage est obtenu au prix d'un peu de retard et de faiblesse, conséquence de l'amoindrissement de l'autorité. La division d'une législature en trois Chambres ou en un plus grand nombre, ne présente, au contraire, que des avantages insignifiants, et en revanche, la faiblesse et le retard que nous venons de signaler se trouvent considérablement augmentés. Travailler ensemble est une chose facile pour deux Chambres et à peu près impossible pour plus de deux. Comme dit le proverbe : « Deux est compagnie, trois ne l'est plus ». S'il y a trois Chambres, deux intrigueront sûrement, et probablement se ligueront entre elles contre l'autre. Les difficultés qu'il y a à faire aboutir un projet, sans sacrifier son unité de principe, à fixer les responsabilités, à tenir en éveil l'attention du public sont grandes avec deux Chambres : avec trois ou un plus grand nombre, elles deviennent énormes.

A ces considérations s'ajoutait une raison pratique : La division du Congrès en deux Chambres fournissait un moyen d'aplanir les difficultés existant entre les petits Etats et les grands. Ces derniers désiraient que la représentation des Etats au Congrès fût proportionnée à leurs populations respectives : les petits Etats la voulaient, au contraire, égale dans tous les Etats, puisque chacun d'eux constituait une république souveraine. La création de deux Chambres donna satisfaction aux uns et aux autres — dans l'une des Chambres, le premier principe fut reconnu, dans l'autre, le second reçut son application. Le pays resta une fédération vis-à-vis du Sénat ; il devint une nation à l'égard de la Chambre. Il n'y avait pas de raison d'être pour une troisième Chambre.

Les caractères respectifs des deux Assemblées les différencient du tout au tout de ce qu'on appelle en Europe des Chambres Hautes et Basses. En Europe, il y a toujours, entre les deux Assemblées, une opposition de couleur politique qui, généralement, repose sur l'antinomie de leur

composition elle-même. La Chambre Haute représente soit l'aristocratie du pays, soit la richesse, soit les hauts fonctionnaires ou les sommités de la Couronne et de la Cour, tandis que la Chambre Basse représente le peuple. Entre le Sénat et la Chambre, aucune différence semblable. Tous les deux représentent également le peuple, le peuple entier et rien que le peuple. Les membres de ces Assemblées, pris chacun individuellement, sortent des mêmes classes de la société ; et quoiqu'il y ait proportionnellement plus d'hommes riches au Sénat qu'à la Chambre, l'influence du capital n'y est pas notablement plus grande. Sénateurs et Représentants ont été formés par les mêmes influences sociales, et les prétentions sociales d'un Sénateur expirent avec son mandat. Les uns et les autres ont les mêmes idées et les mêmes sentiments et sont également conscients de leur dépendance vis-à-vis de l'opinion publique. La Chambre des Représentants n'a jamais été, comme la Chambre anglaise des Communes, un favori populaire, pas plus que le Sénat n'a été, comme la Chambre anglaise des Lords, un épouvantail populaire.

Une chose plus étrange peut-être est qu'il n'existe pas, entre les deux branches du Congrès, ce contraste de sentiments et de politique auquel on pourrait s'attendre, étant donné leur différence de composition. A la Chambre, les grands Etats sont prédominants : dix sur quarante-cinq (moins du quart) ont, à eux seuls, la majorité absolue des 357 Représentants. Au Sénat, ces mêmes dix Etats ont seulement vingt membres sur quatre-vingt-dix (moins d'un quart du chiffre total). En d'autres termes, ces dix Etats sont plus de seize fois moins puissants à la Chambre qu'au Sénat. Mais, de même que la Chambre n'a jamais été l'organe attitré des grands Etats, ni disposée à agir dans leur intérêt exclusif, de même le Sénat n'a pas été la citadelle des petits Etats. La politique des Américains n'a, d'ailleurs, jamais roulé sur l'antagonisme de ces deux classes d'Etats. Les questions relatives aux droits des

Etats et au plus ou moins d'extension des pouvoirs du Gouvernement national ont joué un rôle primordial dans l'histoire de l'Union. Et, cependant, bien qu'il soit naturel de supposer que les petits Etats soient, d'une façon plus particulière, plus jaloux que les autres de leurs droits, la tendance à les soutenir n'est pas plus forte au Sénat qu'à la Chambre. Dans une phase de la lutte de l'Esclavage, il arriva que le Sénat, se trouvant en majorité composé d'esclavagistes, alors qu'à la Chambre il en était différemment, fut amené naturellement à défendre la Souveraineté des Etats. Mais cette attitude fut purement accidentelle et disparut avec sa cause transitoire.

Les différences existant entre ces deux Assemblées sont dues aux causes suivantes : le nombre relativement restreint des membres du Sénat, et, par suite, la facilité plus grande de la discussion, leur supériorité intellectuelle et les habitudes que les fonctions exécutives leur donnent individuellement en même temps qu'au Corps entier.

En Europe, où la question de l'utilité des deux Chambres est souvent agitée, on fait à la théorie de la dualité deux objections, l'une qu'elle prive la première Chambre ou Chambre populaire d'hommes capables, l'autre. qu'elle aboutit à des impasses et entraîne, par suite, un arrêt dans la marche du Gouvernement. Sur le bien fondé de ces deux objections, l'expérience de l'Amérique nous fournira, peut-être, quelque lumière.

Quoique le Sénat enlève à la Chambre un grand nombre d'hommes de mérite, il n'est pas du tout certain, quelque paradoxale que paraisse l'observation, que la Chambre gagnerait beaucoup à les retenir. Les défauts de la Chambre sont dus, non pas tant au manque de talent de ses membres pris individuellement, qu'à ses méthodes défectueuses et notamment à l'absence de direction. Ce sont des imperfections que l'adjonction de vingt ou trente hommes de mérite ne supprimerait pas. Quelques-unes des Commissions pourraient y gagner en expérience, et le travail se

faire mieux, mais la Chambre, dans son ensemble, à supposer le maintien de ses règlements et de sa procédure actuels n'acquerrait pas dans le pays plus de puissance. D'autre part, les mérites du Sénat doivent être attribués à ce qu'il donne aux talents qu'il tire de la Chambre plus de vigueur et offre un terrain plus propice à leur développement. Si le Sénat et la Chambre étaient réunis en un seul corps, le pays souffrirait, je crois, beaucoup plus de la perte du Sénat qu'il ne profiterait des améliorations apportées à la Chambre. Et, en effet, la nouvelle Assemblée, résultat de cette fusion, aurait les qualités de la Chambre sans avoir celles du Sénat.

Fréquentes sont les causes de désaccord entre les deux Assemblées. L'une et l'autre sont agressives, disposées à apporter des modifications aux bills adoptés par l'autre : le Sénat, en particulier, frappe sans pitié sur les enfants favoris de la Chambre, les bills d'appropriation. Le vote par une Assemblée d'un bill n'entraîne nullement son adoption par l'autre, et le Sénat serait aussi prêt à rejeter vingt bills de la Chambre qu'un seul. Cependant, les impasses, les dissentiments sur les questions graves capables d'arrêter par leurs conséquences la marche de l'Administration sont rares. Ils ne provoquent presque jamais de l'excitation et de l'inquiétude en dehors de Washington : le pays, au courant des précédents, comprend que les choses s'arrangeront, et a la conviction que les deux Assemblées céderont le jour où elles comprendront qu'elles sont condamnées par l'opinion publique. Le Gouvernement Exécutif reste indifférent à ce désaccord, et le pis qui peut arriver est la perte d'un bill : encore, ce bill peut-il être voté quatre mois plus tard. Même entre les deux Assemblées il n'y a pas une grande animosité dans ces conflits, car les motifs de querelle ne sont pas graves. Quelquefois, c'est l'amour-propre, cause de susceptibilité pour les Assemblées politiques comme pour les individus, qui est en jeu. Parfois, l'une ou l'autre Chambre poursuit un but politique

en faveur d'un parti. On ne retrouve pas cet acharnement qui naît, en Europe, dans les cas semblables, de la distinction des classes, parce qu'il n'y a pas en Amérique de distinction de classes entre les deux Chambres : le pays semble assister à un match d'escrime plutôt qu'à un combat à outrance.

Si j'insiste sur cette identité substantielle des caractères de la Chambre et du Sénat, c'est qu'elle explique le fait, surprenant pour un Européen, de deux autorités parfaitement coordonnées, marchant ensemble d'accord, bien que ni l'une ni l'autre n'aient le droit de se réclamer spécialement du titre de porte-parole de la nation. Leurs querelles ne sont pas, à proprement parler, des conflits de principes opposés, mais se rattachent plutôt à des questions personnelles ou professionnelles. Les deux Assemblées ne sont pas, dans la nation, des éléments hostiles luttant pour la suprématie : ce sont des serviteurs d'un même maître qu'une parole de blâme de ce dernier ramènera au silence.

Ne perdons pas, cependant, de vue que dans les pays comme l'Angleterre, la France et l'Italie, la Chambre populaire est dans des rapports très étroits avec le Gouvernement Exécutif dont elle est en quelque sorte la raison d'être et l'appui. Il en résulte que, dans ces pays, un conflit entre les deux Chambres est une lutte à laquelle le Pouvoir Exécutif prend part, et dont les conséquences sont d'une extrême gravité : elle n'en est que plus ardente. La résistance opposée par la Chambre des Lords en Angleterre ou par le Sénat en Italie à un projet de loi émanant de ministres responsables de la défense et de la paix du pays, et appuyée par la Chambre des Représentants, est autrement sérieuse que ne peut l'être, en Amérique, une collision entre le Sénat et la Chambre (1).

(1) On peut imaginer, cela va sans dire, le cas suivant : le Président demandant le vote d'une loi, comme fit Lincoln durant la guerre, une Chambre du Congrès accordant les acts réclamés, et

Les Etats-Unis sont le seul grand pays du monde où les deux Chambres soient réellement égales et coordonnées. Un tel système pourrait difficilement fonctionner et serait dans l'impossibilité de durer, si le Pouvoir Exécutif était le domestique de l'une des Chambres ou des deux, ou si elles n'étaient pas toutes deux en contact immédiat avec le peuple souverain.

Quand chaque Chambre persiste dans son opinion, la procédure régulière est la nomination d'une Commission de conférence, composée de trois membres du Sénat et de trois de la Chambre. Ces six commissaires se réunissent à huis-clos, et règlent généralement les affaires par un compromis qui fournit le moyen à chaque parti de se retirer avec honneur. Des questions de dotations sont-elles en jeu, on s'arrête à une somme intermédiaire entre la plus petite proposée par la Chambre et la plus grande réclamée par le Sénat. Dans le cas d'impossibilité de transaction, le conflit continue jusqu'à ce qu'un parti cède, ou finit par un ajournement entraînant naturellement le rejet de la mesure sur laquelle on n'a pu se mettre d'accord. La Chambre a essayé une fois de contraindre le Sénat à la soumission, en ajoutant aux bills d'appropriation ce qu'on appelle des *riders,* c'est-à-dire à joindre ou *épingler*, pour employer l'expression en usage en Angleterre, des articles de législation générale aux bills allouant des sommes d'argent. Avec ce procédé, le Sénat se trouve acculé au dilemne suivant, soit d'accepter le désagréable *rider*, soit de rejeter le bill en entier, et par suite de refuser aux membres du Pouvoir Exécutif les fonds dont ils ont besoin. C'est ce qui se produisit en 1855 et 1866. Mais le Sénat fut ferme et la Chambre dut céder. L'expérience avait, d'ailleurs, été antérieurement tentée par le Sénat, quand il épingla une disposition en faveur de l'esclavage à un bill d'appropria-

l'autre les refusant. Mais ce cas n'est pas de nature à se présenter aussi fréquemment en Amérique qu'en Europe où le gouvernement de Cabinet est en vigueur.

tion dont il faisait le retour à la Chambre. Ce procédé fut également employé par les deux Assemblées contre le Président André Johnson, en 1867.

En cas de conflit, le Sénat a ordinairement le dessus sur la Chambre, non pas, cependant, toujours. Il est composé de moins de membres, et peut, par suite, plus facilement grouper sa majorité ; ses membres ont, d'autre part, plus d'expérience, et il a le grand avantage d'être permanent, tandis que la Chambre est un corps transitoire. Il peut tenir bon, parce qu'à supposer qu'il n'ait pas, sur le moment, raison de l'autre Assemblée, il a toujours l'espoir de triompher, lorsqu'une nouvelle Chambre siégera à Washington. La Chambre, elle, n'a pas le moyen d'attendre : l'heure de sa propre dissolution est, en effet, déterminée d'avance. D'ailleurs, elle ne connaît pas le for intérieur du Sénat, tandis que celui-ci, dont bien des membres ont siégé à la Chambre, est au courant des tenants et aboutissants de sa rivale, peut mesurer sa force et se jouer de sa faiblesse.

CHAPITRE XIX

OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE CONGRÈS

Après cette étude sur la composition et le fonctionnement de chaque branche du Congrès, il me reste à présenter quelques observations s'appliquant aux deux Chambres. Elles feront ressortir les caractères qui les distinguent des Assemblées représentatives de l'Ancien Monde. Le lecteur européen doit avoir présents à l'esprit trois points que, en suivant les détails des derniers chapitres, il a peut-être oubliés. Le premier est que le Congrès n'est pas, comme les Assemblées législatives d'Angleterre, de France, et d'Italie, une Assemblée souveraine, mais qu'il est subordonné à la Constitution que le peuple seul peut modifier. Le second, qu'il ne nomme ni ne dissout le Gouvernement Exécutif, issu directement du suffrage universel. Le troisième, que sa sphère d'action législative est limitée par l'existence, dans les divers Etats, de quarante-cinq gouvernements, dont l'autorité est aussi solidement assise que la sienne, et qu'il ne peut amoindrir.

1. — Le choix des membres du Congrès est limité localement par la loi et par la coutume. En vertu de la Constitution, tout représentant et tout sénateur doit être, à l'époque de son élection, habitant de l'Etat qui l'élit. De plus, la loi des Etats a établi, dans un grand nombre d'entre eux, cette règle, que la coutume a étendue à tous, qu'un représentant doit résider dans le district de Congrès qui l'élit (1). Les

(1) Les meilleures autorités en matière de droit soutiennent

seules exceptions à cet usage ont lieu dans les grandes villes, où il arrive quelquefois qu'un candidat est nommé dans un autre district que celui où il est domicilié ; mais de telles exceptions sont rares (1). Cette restriction, toute gênante qu'elle puisse être, et pour les candidats qui ne peuvent se présenter que dans des circonscriptions déterminées, et pour les collèges électoraux qui se trouvent privés du droit de porter leurs suffrages sur des candidats éminents parce qu'ils n'habitent pas au milieu d'eux, semble si raisonnable aux Américains que peu de personnes, même dans les classes instruites, admettent qu'elle soit discutable. Où découvrir les causes de cette opinion ?

En premier lieu, dans l'existence des Etats, originellement séparés en communautés politiques, indépendants encore sur bien des points et accoutumés à considérer presqu'en étranger l'habitant d'un Etat voisin. Un New-Yorkais, diraient des Pennsylvaniens, doit fidélité à New-York : il ne peut sentir et penser comme un citoyen de la Pensylvanie et ne peut, par suite, représenter convenablement les intérêts pennsylvaniens. Ce sentiment s'est répandu par une sorte de sympathie, et ce raisonnement a été étendu, par une sorte d'analogie, aux comtés, aux cités, aux districts électoraux de l'Etat lui-même. Le patriotisme de l'Etat a engendré le patriotisme local, et la moindre petite ville ne juge pas un homme capable de la représenter

qu'une disposition de ce genre est nulle, parce qu'une loi d'Etat n'a pas le pouvoir de limiter les conditions d'éligibilité d'un candidat à une élection fédérale, telles qu'elles sont règlées par la Constitution des Etats-Unis. Et le Congrès serait probablement de cet avis, s'il avait à décider la question dans le cas d'une élection contestée. Autant que j'ai pu m'en assurer, ce point n'a pas encore été soulevé en pratique et n'a pu être tranché.

(1) Cependant, en 1890, l'un des candidats du cinquième district du Congrès de Massachussets ne résidait pas dans ce district : il ne semble pas, cependant, avoir éprouvé, de ce chef, de sérieux embarras. Souvent, un étranger s'établit dans un district, dans le but de se présenter plus tard aux élections.

s'il n'a résidé dans ses limites, s'il n'a fait son *home* politique du lieu où il exerce ses droits civiques, et s'il ne s'est, en quelque sorte, saturé de patriotisme local.

En second lieu, une grande part de l'intérêt qui s'attache aux opérations du Congrès touche à la manière dont s'obtient et se dépense l'argent. Des changements de tarif pourraient affecter les industries d'une localité. Il peut arriver aussi qu'une localité pétitionne en faveur de l'affectation des fonds publics à certains travaux locaux, tels que la construction d'un port, ou des améliorations à la navigation d'une rivière. Dans l'un et l'autre cas, l'opinion publique est convaincue qu'un habitant seul est capable de se rendre un compte exact des besoins de la région et d'en plaider la cause avec zèle.

En troisième lieu, comme on ne réclame pas d'un candidat au Congrès de hautes qualités d'homme d'Etat, un district se considérerait comme insulté, si on voulait lui faire croire qu'il aurait intérêt à chercher un Représentant hors de son territoire. D'autre part, les fonctions de membre du Congrès étant rétribuées, les habitants du district estiment qu'il est préférable de garder pour l'un d'eux une bonne chose que de la donner à un étranger. C'est par une besogne politique locale, par un travail d'organisation, de sollicitations, de harangues qu'un parti se maintient : ce labeur mérite une récompense.

Une lecture rapide du chapitre du *Fédéraliste,* où il est affirmé qu'un Représentant par 30 000 habitants est très suffisant pour satisfaire les besoins républicains, suggère une autre réflexion. L'écrivain y fait allusion à l'opinion, soutenue par quelques-uns, qu'une nombreuse représentation est une institution démocratique, parce qu'elle permet à chaque petit district de faire entendre sa voix au Congrès national. A l'époque où fut écrit cet article, pareille représentation existait dans les législateurs d'Etat. Les habitudes du peuple furent évidemment façonnées par ces législatures d'Etat, et il coulait de source que les électeurs

de chaque ville ou cité n'envoyassent à l'Assemblée de l'Etat qu'un de leurs concitoyens. Cette pratique se continua, quand on en vint à envoyer des Représentants au Congrès. Un étranger n'avait pas les moyens de se faire connaître d'eux et ne songeait pas à se présenter. Les habitudes anglaises sont différentes, mais cela s'explique, ou du moins s'expliquait au XVIIIe siècle, par la pratique du marchandage, qui permettait à des candidats, n'ayant aucune relation dans la localité, de se présenter sous les couleurs de quelque personne influente ou d'acheter son siège de la corporation corrompue ou du corps des *freemen*, composé seulement d'un nombre restreint de membres. De là naquit la tradition qu'un étranger pouvait fort bien faire pour un bourg, tandis que jusqu'en 1885 c'était une maxime que nul ne pouvait se présenter dans un comté s'il n'y possédait des terres (1). La vieille loi exigeait qu'il possédât un franc-fief quelque part, ou qu'il l'habitât, ou que, tout au moins, il pût le voir de ses fenêtres en se rasant le matin (2) (comme me le disait, en parlant de lui-même, un

(1) L'ancienne loi (9 Anne, c. 5) exigeait de tous les membres du Parlement la possession d'un freehold, quelque part Toutes les conditions de propriété furent abolies par une loi, en 1858.

(2) La pratique anglaise, qui autorise un candidat à briguer un mandat dans une circonscription où il n'a aucun intérêt, est, sans aucun doute, favorisée par ce fait que plusieurs Ministres sont nécessairement des membres de la Chambre des Communes. L'inconvénient qu'il y aurait à priver un homme du droit de servir la nation, sous prétexte qu'il ne peut se faire nommer au lieu de sa résidence serait intolérable. Cette raison n'existe pas en Amérique, où les Ministres ne peuvent pas faire partie du Congrès. En France, en Allemagne et en Italie, la pratique est la même qu'en Angleterre. Bien des candidats se présentent dans des localités où ils ne résident pas, bien que leurs chances de succès soient moindres que celles d'un candidat du pays.

Il est remarquable que l'ancienne pratique anglaise exigeât de l'élu la résidence dans le comté ou dans le bourg. On la considérait comme l'application, en *common law* (comme l'indiquent les mots « de comitatu tuo » du *writ* pour l'élection, adressé

candidat dont la maison se trouvait juste en dehors des limites du comté où il se présentait). La pratique anglaise semblerait, par conséquent, être une exception due à des causes spéciales, et la pratique américaine constituer la règle naturelle d'un pays libre, où le gouvernement local a acquis son plein développement, et a poussé de profondes racines dans le peuple. C'est de son gouvernement local que le peuple américain a tiré ses théories politiques, et il a appliqué à ses Assemblées d'Etat et à son Assemblée nationale les usages qui avaient grandi dans des champs plus modestes (1).

Ce sont là les meilleures explications que je puisse don-

au shérif). Cette disposition fut expressément promulguée par le *statute* 1 Henry V. cap. I. Mais déjà au temps d'Elisabeth, elle n'était plus appliquée ; et, en 1681, le Lord-Chief Justice Pemberton décida « que l'on devait faire d'autant moins de cas de cette ancien *statute* 1 Henry V que la coutume avait toujours consacré le contraire. » Ce *statute* fut abrogé par la loi 14 Geo., III, cap. 50. Voir Anson, *Law and Custom of the Constitution*, vol. I, p. 83 ; Stubbs, *Constit. Hist.*, vol. III, p. 424. Le docteur Stubbs fait observer que la raison de l'obligation de résidence dans l'ancien temps était d'assurer « à la Chambre des Communes le caractère d'un corps vraiment représentatif. » M. Hearn (*Government of England*) estime que l'on dut renoncer à cette obligation, parce qu'il devint difficile de trouver des gentlemen campagnards (ou même des bourgeois) possédant les connaissances juridiques et les capacités politiques qu'exigeaient les luttes constitutionnelles des XVIe et XVIIe siècles.

(1) Pendant que le Président Garfield était l'un des leaders de la Chambre des Représentants, son parti conçut des craintes sur son élection dans le district de sa résidence, à cause de l'opposition d'un puissant parti démocrate. L'un de ses amis, (à qui je suis redevable de l'anecdote), anxieux d'assurer sa nomination à la Chambre, alla dans le district voisin pour y sonder le parti républicain sur la possibilité de présenter la candidature de M. Garfield. Ils se mirent à rire de l'idée. « Comment, il *n'habite* pas notre *district !* » J'ai entendu dire qu'un membre du Congrès ayant, après sa nomination, élu domicile dans un district voisin, fut obligé, sous la pression de l'opinion publique, de renoncer à son siège.

ner d'un phénomène qui frappe d'autant plus les Européens qu'il existe chez un peuple plus remuant et plus nomade qu'aucun autre de l'Ancien Monde. Mais je suis encore dans la surprise où m'a plongé la force de ce sentiment local, sentiment non moins puissant dans les nouvelles régions du Far-West que dans les anciennes « républiques » de Massachusetts et de la Virginie. Quelque éclatante que soit la lumière de la critique qui vient frapper les diverses parties de ce système, ce point n'a jamais été censuré, parce qu'on le considère comme faisant partie de l'ordre naturel et logique des choses.

En tant qu'elle concerne l'obligation de résidence dans l'Etat, la restriction se comprend. A l'origine, le sénateur était une sorte d'ambassadeur de son Etat. Il est choisi par la législature ou autorité collective de l'Etat. Il ne peut convenablement être citoyen d'un Etat et en représenter un autre. Même le Représentant à la Chambre d'un Etat qui en habiterait un autre pourrait être embarrassé, ne sachant auquel faire acte de fidélité, bien qu'il y ait des groupes d'Etats, comme ceux du Nord-Ouest, dont les grands intérêts industriels sont, en substance, identiques. Mais quelle raison peut-il y avoir à empêcher un candidat résidant dans une partie d'un Etat de se présenter dans une autre, un Philadelphien, par exemple, d'être nommé pour Pittsbourg, ou un Bostonien pour Lenox à l'Ouest de Massachussets? En Europe, un député n'est pas moins actif ou moins heureux dans la poursuite des intérêts locaux de ses commettants, parce qu'il n'habite pas au milieu d'eux. Souvent, son succès n'en est que plus grand, parce que son influence personnelle ou son talent de persuasion sont plus grands que ceux des candidats locaux, et lorsqu'il y a conflit d'intérêts, son zèle et son activité vont tout d'abord à ses électeurs et non pas au lieu de sa résidence.

Le mal est double. Des hommes de talent médiocre sont nommés par cette raison qu'il y a, dans le pays, des régions où l'homme d'Etat ne pousse pas, et où personne, c'est-à-

dire aucun de ceux qui briguent le mandat de membre du Congrès, ne dépasse la moyenne par ses capacités politiques. Et, par contre, des hommes d'une intelligence et d'une activité supérieure se voient empêchés de faire leur trouée. De tels hommes se rencontrent principalement dans les grandes cités des plus anciens Etats. C'est à peine s'il y a là assez de place pour tous, mais il n'y a point d'autre porte au Congrès. Boston, New-York, Philadelphie, Baltimore, pourraient fournir six ou huit fois autant d'excellents membres qu'il y a de sièges dans ces villes. Comme de tels hommes ne peuvent entrer au Congrès du lieu de leur résidence, ils n'y entrent pas du tout, et la nation est privée du bénéfice de leurs services. De plus, des carrières se trouvent interrompues. Un politicien d'avenir peut perdre son siège dans son propre district, à la suite de quelque changement d'opinion, ou peut-être parce qu'il a offensé, par trop d'indépendance, ceux qui tiennent les fils des élections. Puisqu'il ne peut trouver ailleurs un siège, il se trouve à la côte ; sa vie politique est close, et d'autres jeunes hommes, amoureux de l'indépendance, se le tiennent pour dit. Des changements dans les lois d'Etat ne guériraient pas le mal, car l'habitude de ne choisir que des candidats locaux, est si profondément enracinée qu'elle survivrait probablement longtemps à l'abolition d'une loi restrictive, et dans les Etats où pareille loi n'existe pas, cette coutume n'est pas moins puissante (1).

II. — Tout sénateur et représentant reçoit un salaire fixé à présent à 5000 dollars (25 000 fr.) par an, et une allocation (appelée *mileage*) de 20 sous par mille, pour frais de voyage de Washington chez lui, plus 125 dollars (625 francs), pour fournitures de bureaux. Le salaire va de soi. Il ne fut pas introduit dans le but de permettre à

(1) Dans le Maryland, Etat à peu près coupé en deux par la baie Chesapeake, il est d'usage invariable que l'un des deux Sénateurs soit choisi parmi les résidents à l'est de la baie, et le second parmi ceux de la rive ouest.

des ouvriers d'entrer au Congrès, mais comme une conséquence de la théorie générale que tout travail public doit se payer (1). Les raisons en sont plus fortes qu'en Angleterre ou en France, parce que les distances à parcourir entre Washington et la plupart des Etats sont si grandes, et l'obligation d'assister à toutes les séances si stricte, qu'un homme ne peut s'occuper de sa profession ou de ses affaires et siéger en même temps au Congrès. Si, en servant la communauté, il perd ses moyens d'existence, la communauté lui doit une compensation ; est-il besoin d'ajouter que la classe des personnes que leurs moyens privés met au-dessus des besoins d'une position lucrative ou d'une compensation pour l'interruption de leur travail est comparativement faible, même aujourd'hui, et existait à peine à l'époque du vote de la Constitution ? Les cyniques se placent sur un autre terrain pour la défense de l'indemnité parlementaire, « ils voleraient davantage, disent-ils, s'ils n'étaient pas payés » ; ils s'arrangeraient de manière que la politique se soutînt elle-même, comme Napoléon faisait de la guerre. Bonne ou mauvaise, la chose est nécessaire et personne ne parle de l'abolir. Son existence ne fournit, pour cette raison, aucun argument pour son introduction dans un petit pays, possédant une classe riche et oisive. En somme, les conditions des pays européens sont si différentes de celles de l'Amérique qu'il ne faut point chercher, dans l'expérience américaine, un argument en faveur ou à l'encontre de la rémunération du travail législatif. Je ne pense pas que l'usage soit mauvais, en ce qu'il pourrait empêcher des hommes de mérite d'embrasser la carrière politique, ces hommes n'éprouvant pas plus de honte à encaisser leurs 5 000 dollars, qu'un duc anglais son salaire de secrétaire d'Etat. Il se peut que le principe de l'indem-

(1) Benjamin Franklin combattit vivement cette théorie en 1787, mais trouva peu d'écho. Voyez son remarquable discours dans *Life of Franklin*, vol. III, p. 389, de John Bigelow.

nité fortifie la tendance des membres à se regarder comme de simples délégués, cette tendance a toutefois d'autres racines plus profondes. Cet usage contribue à entretenir une classe de politiciens de profession, car le salaire du membre du Congrès, bien que petit, comparé aux revenus de certains négociants ou avocats, est une attraction pour ceux qui appartiennent à la classe de la société où se recrutent ordinairement les politiciens de profession. Mais les auteurs européens, qui le considèrent comme étant la cause première de cette classe, se trompent. Cette classe existerait, quand bien même les membres n'eussent pas été payés, et continuerait à exister si l'on en supprimait le traitement. D'autre part, le bénéfice que recherchent les Européens du paiement des législateurs par l'introduction d'un grand nombre de représentants ouvriers a été, jusqu'ici, peu désiré et n'a été nullement assuré. Peu de personnes de cette classe sont candidats en Amérique ; et ce n'est que tout récemment que la classe ouvrière s'est considérée comme un corps distinct ayant des intérêts séparés et a agi en conséquence (1).

En 1873, le Congrès décréta l'augmentation de la plupart des salaires officiels, et, entre autres, de ceux des sénateurs et des représentants, qu'il éleva de 5000 dollars à 7 500 (37 500 francs). Toutes les augmentations ne devaient avoir d'effet que pour l'avenir seulement, à l'exception des salaires congressionnels, qui étaient rétroactifs. Cette attribution éhontée à lui-même par le Congrès de presque 200 000 dollars souleva tant d'indignation, que l'act, sauf en ce qui concerne les salaires du Président et des juges fédéraux, fut repoussé par le Congrès

(1) Dans Victoria (Australie), les membres de la Chambre populaire reçoivent un salaire de 7 500 fr. par an ; le paiement est la règle des colonies autonomes de l'Angleterre. En France et dans quelques-uns des états allemands (le Reichtag excepté), les représentants sont payés. En Italie, ils n'ont pas d'indemnité, mais bénéficient du parcours gratuit sur les chemins de fer.

suivant. Il est connu sous le nom de *back-pay grab*.

III. — Les fonctions de membre du Congrès sont, en général, de courte durée. Les sénateurs sont quelquefois élus pour deux, trois ou quatre termes successifs par la législature de leur Etat, bien qu'il puisse arriver au meilleur d'entre eux de perdre son siège par quelque changement dans l'équilibre des partis, ou par les intrigues d'un compétiteur. Mais un membre de la Chambre peut bien rarement se sentir solidement en selle. S'il est assez éminent pour être nécessaire à son parti, ou s'il a des relations intimes avec ceux qui tiennent dans son district les fils des marionnettes, il peut, dans les Etats de l'Est et du Centre, et plus encore dans ceux du Sud, tenir bon pendant trois ou quatre Congrès, c'est-à-dire pendant six à huit ans. Il en est peu qui restent plus longtemps. Dans l'Ouest, un membre serait fort heureux de durer aussi longtemps. On y regarde un siège comme une bonne chose qui doit faire le tour. Il comporte, pense-t-on, un salaire, et puis on va gratis à Washington pendant deux étés et deux printemps voir un peu du beau monde, et se frotter aux ambassadeurs des grandes puissances de l'Europe. Les *leaders* locaux font les yeux doux au siège, et trafiquent entre eux, plus ou moins ouvertement, leur tour d'en jouir. Avoir été membre du Congrès n'est point un avantage, tout au contraire, c'est une raison pour être mis de côté ; ne faut-il pas en effet que d'autres aient leur tour ? La rotation, chère, il y a un siècle, aux démocrates de l'école de Jefferson, charme encore les moins éduqués. Ils y trouvent une reconnaissance du principe égalitaire, et n'ont aucune idée des avantages que donne l'expérience ou la pratique. C'est une reconnaissance et une application du principe égalitaire. Un ambitieux doit donc, nuit et jour, penser à sa réélection ; il doit se l'assurer, non seulement en obtenant, s'il le peut, du trésor fédéral des concessions de fonds dans l'intérêt local, et des places

pour les parents et les amis des chefs des comités électoraux, mais encore, en soignant son district, pendant les vacances, avec le zèle assidu d'une « nourrice ». On ne saurait rien trouver de plus efficace que cette pratique pour décourager les nobles ambitions ou arrêter le développement d'une classe d'hommes d'Etat accomplis. Il y a peu de professions où l'expérience soit de plus de poids que dans la vie parlementaire. C'est une éducation en soi, et une éducation dans laquelle l'Américain de l'Ouest à l'esprit vif ferait de rapides progrès, s'il lui était permis de rester assez longtemps à Washington. Il ne le peut pas à présent, car la Chambre renouvelle chaque fois la moitié de ses membres et ceux qui restent sont trop absorbés par le souci de leur réélection pour consacrer leur temps à l'étude sérieuse des problèmes politiques. Voilà le résultat d'une doctrine qui affirme que tout candidat doit être entièrement dépendant de ses électeurs et de la théorie que la politique n'est ni une science, ni un art, ni même un métier exigeant, comme l'agriculture ou le petit commerce, les leçons de l'expérience, mais un don de la nature, pour lequel un homme doué de sens commun convient tout aussi bien qu'un autre.

IV. — Ce dernier inconvénient est encore aggravé par la courte durée des Congrès. Si courte qu'elle puisse paraître, cette période fut chaudement combattue comme trop longue au moment de la discussion de la Constitution (1). Les Constitutions des divers Etats qui se formèrent après avoir secoué le joug de l'Angleterre fixèrent toutes, pour leurs Assemblées, la durée d'un an, à l'excep-

(1) Dans la Convention de Massachussets de 1788, quand la question fut discutée, le général Thomson s'écria dans une patriotique apostrophe : « O mon pays, n'abandonne jamais tes élections annuelles : jeunes gens, ne donnez jamais votre précieux joyau ». Et il s'excusa auprès de l'Assemblée de son ardeur à défendre ses convictions. ELLIOT, *Debates*, vol. II, p. 16.

tion des Constitutions ultra-démocratiques du Connecticut et de Rhode-Island, où, d'après la charte coloniale, la Chambre ne dépasse pas six mois, et de celle de la Caroline du Sud, qui donne à son Assemblée une existence de deux ans. Ce principe était considéré comme de l'essence de la République à tel point que la maxime : « où cessent les élections annuelles commence la tyrannie » était devenue proverbiale. Les rédacteurs du *Fédéraliste* furent même obligés de soutenir que l'autorité limitée du Congrès, surveillée d'un côté par le Pouvoir Exécutif, et de l'autre par les diverses législatures de l'Etat, empêcherait une période de deux ans de constituer un danger pour la liberté, tandis qu'elle était nécessaire pour permettre aux membres de se familiariser avec la loi, et de se rendre un compte exact des besoins des différentes parties de l'Union. La période de deux ans se justifie à un autre point de vue ; elle est considérée comme un contrôle nécessaire à l'élection du Président, en s'interposant entre les deux années que durent ses fonctions. On dit aussi que ces fréquentes élections servent à intéresser le public dans la politique courante ; on ajoute que les tentations des marchés en sous-main viendraient à bout de la vertu des membres, s'ils étaient élus pour une plus longue période. Là où les Américains sont unanimes, il y aurait présomption de la part d'un étranger à être d'une opinion différente. Il est permis de faire observer, toutefois, que les dangers que l'on redoutait au début étaient chimériques. Il n'y a point de pays où les représentants soient plus dépendants de l'opinion publique, plus prêts à s'orienter à son plus léger souffle. Les actes publics, les votes, les discours d'un membre de l'Orégon ou du Texas, peuvent être plus étroitement surveillés par ses constituants, que pouvaient l'être, en 1789, ceux d'un Virginien (1). Et comme

(1) Il va sans dire que son attitude dans les Commissions est rarement connue, mais je doute que la brièveté de la durée de ses fonctions le rende plus scrupuleux.

la fréquence des élections entraîne l'inexpérience des membres, le Congrès en souffre et son autorité en est atteinte.

V. — Le nombre des membres des deux Chambres américaines semble faible à un Européen, si on le compare d'une part à la population du pays, de l'autre aux législatures de l'ancien monde. Le Sénat ne compte que 90 membres tandis que la Chambre des Lords en Angleterre n'en a pas moins de 570 et le Sénat français 300. La Chambre (élection de 1898) a 357 membres, la Chambre anglaise des Communes 670, et les Chambres française et italienne 584 et 508 respectivement.

Les Américains se demandent, néanmoins, si leurs deux Chambres ne comptent pas, aujourd'hui, trop de membres. Au début, il y avait 26 membres au Sénat, 65 à la Chambre. Ce chiffre paraissait alors trop mesquin. Mais ce petit nombre avait l'avantage d'assurer le bon fonctionnement de ces Assemblées et de ne pas encourager le verbiage inutile et les vaines exhibitions des salles combles d'aujourd'hui. Les gens sages voudraient que le chiffre de 400, une fois atteint, ne fût jamais dépassé ; ils voient que la Chambre commence à souffrir de la désorganisation, et ils craignent que, composée d'un plus grand nombre de membres, elle n'échappe à tout contrôle (1).

(1) Il y a une grande part de vérité dans les observations suivantes que je copie dans les n°s 54 et 57 du *Fédéraliste* : « Un certain nombre de membres semble nécessaire pour assurer le bénéfice des libres consultations et discussions et pour se garder contre des combinaisons trop faciles dans des buts malhonnêtes. D'un autre côté, ce nombre ne devrait pas dépasser certaines limites pour éviter la confusion et l'indiscipline d'une foule. Dans toutes les Assemblées très nombreuses, quelle que soit la valeur de ses membres, la passion ne manque jamais d'arracher son sceptre à la raison. Chaque Athénien eût-il été un Socrate, toute Assemblée Athénienne eût encore été une foule..... Plus une Assemblée législative comptera de membres, moins nombreux seront les hommes de talent et

VI. — Les membres du Congrès américain sont plus assidus que la plupart des députés européens. La grande majorité non seulement reste fidèlement à Washington durant la session, mais se trouve facilement au Capitole, souvent à la Chambre même, pendant les séances. On rencontre, par suite, peu de difficulté à former le quorum de la moitié (1), à moins que la minorité ne s'efforce d'empêcher sa formation ; en Angleterre, au contraire, la Chambre des Lords, dont le quorum est de trois, a rarement trente pairs présents, et la Chambre des Communes a souvent de la peine, surtout à l'heure du dîner, à réunir son modeste quorum de quarante (2). Cette obligation d'un quorum élevé, prescrit par la Cons-

de valeur. Il est vrai que c'est précisément sur les Assemblées nombreuses que l'éloquence et l'habileté de quelques membres a le plus d'action. Dans les anciennes républiques où les Assemblées publiques étaient formées par le peuple entier, on voyait généralement un seul orateur, ou un homme d'Etat adroit, gouverner avec un pouvoir aussi complet que s'il eût tenu un sceptre dans la main. D'après le même principe, plus une Assemblée représentative se rapprochera d'une foule, plus elle aura à souffrir des infirmités inhérentes aux réunions collectives du peuple. L'ignorance sera la dupe de la ruse, et la passion l'esclave du sophisme et de la déclamation. Les peuples ne se trompent jamais plus que lorsqu'ils supposent qu'en multipliant leurs représentants, ils élèvent une barrière plus forte contre le gouvernement du petit nombre. L'expérience leur prouvera toujours, au contraire, *qu'après s'être assurés d'un certain nombre de représentants nécessaire à la sécurité publique, à la connaissance des besoins du pays et à la diffusion de sympathie avec la société tout entière*, ils contrecarreront leurs propres vues, par chaque addition nouvelle ».

Il est vrai que la Chambre des Communes, avec ses 670 membres, ne s'est pas montrée indisciplinée, mais le nombre des membres présents dépasse rarement 450, et il n'y a des sièges que pour 360.

(1) Bien que l'huissier fasse quelquefois tout le tour de Washington en voiture pour relancer des membres chez eux, et les amener au Capitole.

(2) La Chambre d'Olivier Cromwell de 360 membres, y compris 30 d'Ecosse et 30 d'Irlande, avait un quorum de 60.

titution, a sans doute contribué à cette assiduité, mais il y a à ce fait d'autres raisons : la distance de Washington aux résidences de la plupart des membres empêche qu'ils ne fassent le voyage pour un très court séjour ; il y a aussi le fait que fort peu d'entre eux s'occupent de la conduite de leurs affaires ou de l'exercice de leur profession pendant la durée de la session. Les hommes de loi, les négociants, les industriels laissent leur travail à des associés ; d'autre part, beaucoup sont des politiciens et pas autre chose. A Washington, ville sans commerce ni industrie, l'intrigue politique ou semi politique est la seule occupation lucrative possible ; car la Cour Suprême n'emploie que quelques maîtres du barreau. Plus un pays est démocratique, plus il exige de la part de ses membres d'assiduité et d'attention aux requêtes de leurs électeurs (1). En dehors de la chasse aux emplois pour ses électeurs, fastidieuse obligation qui absorbe une bonne partie du temps du membre du Congrès, ses devoirs ne sont pas plus pénibles que ceux d'un membre du Parlement anglais qui désire se tenir à la hauteur des questions courantes. Les séances ne durent ni aussi longtemps, ni aussi tard qu'à la Chambre des Communes ; les questions discutées sont moins nombreuses, les livres bleus à lire moins nombreux, la correspondance (excepté pour les emplois) moins importune. La position de sénateur est plus absorbante que celle de membre de la Chambre, parce que tout son Etat, et non seulement un district, a des droits directs sur lui, et parce que, appartenant à une Assemblée moins nombreuse, il encourt une plus grande responsabilité

(1) Avant le bill de réforme de 1832, il y avait rarement plus de 200 membres présents à la Chambre des Communes, et elle ne siégeait que deux ou trois heures par jour. L'un des membres du Hampshire, vers 1820, nommé pendant treize années consécutives, et jouissant d'une parfaite santé, ne parut que trois fois à la Chambre. Il ne semble pas que le cas eût été considéré comme très singulier.

individuelle, et siège à deux ou trois Commissions au lieu d'une.

VII. — Les occasions de se distinguer font défaut au Congrès, et la carrière politique a peu d'attraits pour la plupart des Américains (1). Il faut à un nouveau membre au moins une session pour apprendre la procédure de la Chambre. Les débats importants sont rares, les comptes-rendus des journaux courts et peu lus. Le travail le plus sérieux se fait dans les commissions, le monde n'en sait rien, et une grande part du travail est en pure perte, bien des projets de lois étudiés dans les Commissions ne paraissant jamais devant la Chambre. Une place dans une bonne Commission de la Chambre s'obtient par faveur, et un homme à l'esprit large recule lorsqu'il lui faut faire une semblable démarche auprès du Speaker. L'habileté, le tact, le savoir-faire, font, avec le temps, leur chemin au Congrès comme ailleurs. Mais on n'y dure pas généralement longtemps. Il n'y a qu'une forte influence locale, ou quelque remarquable service rendu à son parti, qui puisse conserver son siège à un candidat pendant deux ou trois Congrès. C'est pourquoi le zèle d'un jeune politicien ne se refroidit nulle part aussi vite qu'à la Chambre des Représentants. Un labeur ingrat, celui de tourner une manivelle qui n'enregistre que ses propres tours, ou d'écrire des articles qu'un éditeur rejette sans cesse, est, de toutes les choses, la plus décourageante qui soit, plus décourageante même que le mérite non reconnu, car, dans ce cas du moins, l'amour-propre reste sauf. Tout labeur pour le public est généralement improductif dans la Chambre des Représentants, comme dans toutes les Chambres d'ailleurs ; mais celui accompli dans l'intérêt pécuniaire des électeurs et amis, est au contraire productif. En obligeant les gens, le représentant acquiert une réputation d'énergie et d'habileté, qui assure non seulement sa réélection, mais en-

(1) Voir également ch. LVIII, *post*.

core prépare sa nomination pour plus tard à un siége au Sénat, la plus haute ambition des membres du Congrès. Le pouvoir, la renommée, les richesses, peut-être, siègent sur ce sommet : mais le plus souvent, le fil léger de la vie se brise alors que les mains sont encore vides de la récompense espérée. Peu de jeunes hommes bien doués et distingués songent à entrer dans la vie publique ; et, en effet, les désappointements et les ennuis en dépassent à ce point les attractions qu'un sentiment puissant de devoir public à remplir, peut seul entraîner de tels hommes dans une telle voie. Le droit, l'enseignement, la littérature, le grand commerce, les finances, les chemins de fer, offrent un avenir plus utile, laissent espérer plus de profit, de plaisir ou d'honneurs.

Dans Washington, le Représentant est éclipsé par les Sénateurs et les juges fédéraux. Hors de Washington (1), il ne jouit pas d'une grande considération sociale, surtout dans les Etats du Nord ; car, dans le Sud, cette situation a conservé quelque peu de son ancien crédit. Ses avis ne sont pas cités avec respect. Il semble placé dans une suspicion constante d'agiotage, et sent que c'est à lui de prouver que la raillerie courante sur le sujet ne peut lui être appliquée. Les riches ne cherchent donc pas, comme en Angleterre, à entrer au Congrès pour pénétrer dans la société ; ce moyen ne leur servirait de rien. Les membres du Congrès n'ont pas non plus la même influence sociale que leurs collègues d'Europe, pas plus que leurs femmes ou leurs filles. Il peut, certes, arriver qu'il vaille la peine de faire la conquête d'un Sénateur, et qu'il y ait intérêt à commencer

(1) Il y a quelques années, un Anglais de marque, visitant l'un des colléges de femmes de la Nouvelle-Angleterre, et désirant connaître quelque chose de la position sociale des élèves, fit la remarque suivante : « Je suppose que vous avez ici pas mal de jeunes filles appartenant aux meilleures familles, des filles des membres du Congrès, etc ? » La question excita tant d'amusement qu'elle me fut répétée, non seulement comme un exemple de l'ignorance anglaise, mais encore comme une plaisanterie.

par sa femme, mais le *salon* ne joue pas un rôle actif dans la vie publique américaine.

Le pays ne va pas au Congrès chercher ses candidats présidentiels, comme l'Angleterre compte sur le Parlement pour recruter ses premiers Ministres. Les membres du Congrès ont peu de chances d'atteindre aux honneurs. Le Congrès n'est familier ni à l'œil, ni à l'oreille du peuple. Il n'est pas, en un mot, le foyer de la vie politique, comme le sont les Assemblées législatives en France, en Italie et en Angleterre. Bien qu'il soit devenu plus fort vis-à-vis des divers Etats, bien qu'il ait allongé les bras dans toutes les directions, et empiété sur le Pouvoir exécutif, il n'est pas devenu plus intéressant pour le peuple, et n'en est ni plus aimé ni plus respecté.

VIII. — Ni le Sénat, ni la Chambre ne comptent de *leaders* attitrés. Il n'y a ni Ministre, ni ex-Ministre à la tête d'une opposition, ni chefs suivis de groupes distincts, comme l'étaient M. Parnell et ses nationalistes irlandais dans le Parlement anglais, ou M. Clémenceau et le Dr Windthorst dans les Chambres française et allemande. Aussi, il n'existe pas d'organisation fonctionnant régulièrement en vue de mettre au courant les membres des votes attendus, ou pour leur indiquer la façon dont ils doivent voter.

Cela semble incompréhensible à quiconque est familiarisé avec les méthodes du Parlement anglais. Comment, demande-t-il, les affaires peuvent-elles marcher ; comment chaque parti peut-il se faire sentir comme tel, sans *leaders* ni *Whips*.

J'ai mentionné les *Whips*. Disons un mot de cette partie vitale mais peu appréciée, même en Angleterre, du mécanisme gouvernemental constitutionnel.

Chaque parti, dans la Chambre des Communes, a, en outre de ses *leaders*, un aide-de-camp nommé par le chef des *leaders*, et appelé le *whipper-in*, ou, par abréviation, le *whip*. Ses devoirs sont : 1° d'informer chaque membre appartenant au parti de tout vote important qui peut se

produire, et de retenir le membre, lorsqu'il le voit quelque part dans la Chambre ou aux environs, jusqu'à ce que le vote ait eu lieu ; 2° de diriger les votes de son propre parti ; 3° de trouver des remplaçants aux membres qui ne peuvent être présents à un vote ; 4° de « pointer », c'est-à-dire compter les membres dans chaque vote de parti ; 5° de « se tenir en contact » avec l'opinion du parti, d'en transmettre fidèlement l'impression au *leader*, ce qui permet à celui-ci de juger jusqu'à quel point il peut compter sur son appui dans les décisions qu'il se propose de prendre. Un membre sans opinion personnelle sur une question, et ne sachant comment voter, demande conseil au *Whip*. S'il a été régulièrement appelé par celui-ci au moment d'un vote parlementaire important, et que, sans raison grave, il ne se soit pas rendu à cet appel, il est coupable d'un forfait qui n'a de plus grave qu'un vote contre son propre parti. Le *Whip* ministériel doit en outre « entretenir une Chambre suffisante », c'est-à-dire, veiller à l'existence d'un quorum de membres présents, lorsque se discutent les affaires du gouvernement, et surtout disposer d'une majorité, ou, avoir à sa portée un nombre suffisant de partisans pour assurer la majorité du Ministère sur toute question capitale (1). Sans la présence constante et l'activité du *Whip* ministériel, le rouage gouvernemental ne fonctionnerait pas un jour, parce que le Ministère courrait le risque de défaites imprévues, de nature à détruire son crédit et

(1) Autrefois, il entrait dans les attributions du *Whip* ministériel de payer aux membres leurs votes en faveur du gouvernement ; mais cette pratique a cessé depuis près d'un siècle. Le *Whip* est, cependant, encore chargé de manipuler les questions de patronage politique, d'où son nom de « Secrétaire du patronage de la Trésorerie ». Les personnes en quête de places pour leurs amis, ou de titres pour eux-mêmes, s'adressent également à lui. Il communique leurs requêtes au premier Ministre et y ajoute son avis, en indiquant si les services rendus au parti justifient la demande. Aujourd'hui, ce témoignage n'a plus grande portée politique.

à entraîner sa démission. L'opposition de son côté, et un troisième ou quatrième parti, trouvent nécessaire d'avoir chacun leur ou leurs *Whips*; ce n'est que de cette façon qu'ils peuvent agir comme parti, guider leurs adhérents, et peser de toutes leurs forces sur un vote. Aussi, dès qu'un nouveau groupe s'est formé, son premier acte, celui par lequel il proclame son existence, est-il de nommer des *Whips*, auxquels ses membres pourront demander conseil, et auxquels ils exposeront leurs vues sur la stratégie à adopter dans l'intérêt du parti (1). Ces agents sont si essentiels en Angleterre à la discipline des armées parlementaires, que tout politicien anglais assistant à une séance du Congrès ne manque jamais de demander tout d'abord : « Où sont donc vos *Whips?* » et puis : « Comment diable pouvez-vous marcher sans eux ? »

Il y a une triple réponse à cette question. Les Whips ne sont pas aussi nécessaires à Washington qu'à Westminster. On a imaginé de leur substituer un autre organe, mais le Congrès souffre jusqu'à un certain point de l'insuffisance de la combinaison qui a été imaginée.

Un vote n'a pas au Congrès la même importance qu'à la Chambre des Communes. Dans cette dernière, il peut renverser un Ministère : au Congrès, il faut pour cela autre chose que l'approbation ou le rejet d'une résolution ou d'un projet de loi particuliers. Même au Sénat, où un vote peut entraîner le rejet d'un traité ou d'une nomination à un poste élevé, il n'apporte aucun trouble à l'existence du Pouvoir exécutif. Il n'est donc pas indispensable à la majorité d'avoir ses troupes toujours prêtes, et le résultat

(1) Même les partis qui ne sont formés que dans un but spécial et dont l'existence sera, selon toutes probabilités, éphémère, comme celui des Anti-Home-Rule libéraux anglais dans la Chambre des Communes nomment comme *Whips* un ou plusieurs de leurs membres, parce qu'ils ne pourraient pas, s'ils ne se concertaient, agir avec une suffisante efficacité. A la Chambre des Lords, chaque parti a aussi des *Whips*, mais les votes y ont moins de signification politique et leurs fonctions y sont moins importantes.

qu'un vote heureux apporte à la minorité est de peu d'importance.

Il peut s'élever, cependant, des questions du plus haut intérêt pour un parti : par exemple, un projet de loi par lequel un parti veut assurer la réalisation de ses vues politiques ou gagner la faveur populaïre, ou bien une résolution destinée à nuire à un Gouvernement hostile. Il est important pour lui, en pareil cas, de réunir tous les suffrages sur lesquels il peut compter. Au commencement de chaque Congrès, la majorité élit à cet effet une Commission *caucus*, et il est du devoir du président et du secrétaire de cette Commission (auxquels, dans le cas où il s'agirait d'un bill de parti soutenu par la majorité, est adjoint le président de la Commission qui a étudié la proposition et qui est nécessairement un membre de la majorité) d'agir comme *Whips*, c'est-à-dire d'aviser les membres du parti de tout vote important en leur envoyant « un appel », et de prendre toutes les mesures nécessaires pour réunir un quorum et une majorité assez fortes pour faire voter le projet ou la résolution du parti, *Mutatis mutandis*, (naturellement la minorité s'occupe rarement de s'assurer un quorum), la minorité fait usage des mêmes moyens pour réunir ses membres dans les votes importants. Dans les cas graves ou douteux, où l'on juge prudent de consulter ou de stimuler le parti, la Commission *caucus* convoque un *caucus*, c'est-à-dire une réunion de tout le parti où se débat à huit clos l'attitude à prendre, et où l'on décide de la ligne de conduite à suivre (1). Ce vote lie tous les membres du parti,

(1) Un sénateur expérimenté m'a dit que le Sénat caucus de son parti se réunissait en moyenne deux fois par mois, la Chambre caucus moins fréquemment. Un de ses leaders affirme que des « appels » sont lancés en moyenne pour six projets de loi par session, c'est-à-dire de dix à vingt fois, suivant la résistance offerte aux projets de loi de la majorité. Un appel de la majorité est quelquefois signé par le Speaker. Les réunions générales de partis du Parlement sont beaucoup plus rares en Angleterre.

comme le feraient en Angleterre les instructions du *leader* transmises par le *Whip*. La désobéissance ne peut pas être punie dans le Congrès lui-même, excepté, bien entendu, de peines infligées par les membres du parti ; mais elle met en danger le siège du membre trop indépendant, car les chefs du parti à Washington ne peuvent manquer de communiquer avec les chefs politiques de son district, et ses électeurs refuseront probablement de le renommer à la prochaine élection. Le caucus le plus important d'un Congrès est celui du début où se choisit le candidat *Speaker ;* être choisi par la majorité et être élu, cela ne fait qu'un, évidemment. Comme les vues et les tendances du Speaker déterminent la composition des Commissions, et par suite le cours de la législation, son choix est une question de la plus haute importance, qui est précédée de semaines d'intrigues et de démarches.

Ce procédé « d'entrée en caucus » remplace en Amérique le leader attitré des autres pays, et a l'avantage de paraître plus en harmonie avec le principe d'égalité démocratique, parce que chaque membre du parti pèse théoriquement d'un égal poids dans les réunions. On s'en sert toutes les fois qu'il est nécessaire d'arrêter une ligne politique quelconque ou de rallier le parti, à la veille d'un vote important. Mais il va sans dire qu'il ne peut pas être employé tous les jours ni pour tous les projets de loi ; de telle façon que chaque membre est, en quelque sorte, libre de voter comme il lui plaît, ou plus exactement comme il plaît à ses électeurs, lorsqu'aucun caucus n'a précédé le vote. S'il n'est pas au courant de la question, il prend l'avis d'un ami ou vote avec l'un des membres les plus en vue de son parti. Quoiqu'il en soit, son vote est douteux : on ne peut le prévoir, ce qui rend incertain le résultat du vote général sur les questions secondaires. Cette raison, ajoutée au pouvoir des Commissions permanentes, explique le manque de stabilité de la ligne politique habituellement suivie par le Congrès. Comme ses chefs ont relativement peu d'autorité

et qu'un leader ne possède aucun moyen de tenir son parti dans la main quand il s'agit de questions ordinaires, il en résulte qu'on ne trouve ni dans sa conduite, ni dans ses votes une politique bien définie. Il marche en zigzags.

La liberté dont jouissent les membres sur les questions secondaires a l'intéressant résultat de prévenir les dissensions et les divisions dans les partis. Il y a des substances dont la cohésion est d'autant plus grande que les contacts sont plus élastiques. La neige nouvelle n'a-t-elle pas une surface polie sur les pentes les plus abruptes ? mais, qu'elle se fonde et devienne glace, et fentes et crevasses ne tardent pas à se montrer. Un véhicule mal suspendu tiendra sur un chemin raboteux, où se faussera et se brisera une voiture plus solide. De sérieuses différences d'opinion peuvent exister dans un parti congressionnel, sans mettre en danger l'unité du parti, car il lui suffit de présenter un front solide dans les rares occasions où se produit un vote important. L'apparence d'un accord complet est d'autant plus facilement conservée, qu'il y a peu de débats sérieux, et qu'il est rare que les partisans d'un système provoquent l'autre fraction de leur parti à se lever contre eux pour les contredire. Quant au membre isolé dont le sentiment, sur une question grave, n'est pas celui de son parti, il hésite à voter contre lui : il a peu de chances, en effet, de définir et de défendre sa position par un discours explicatif.

Dans les temps difficiles, le caucus congressionnel est remplacé par quelque chose comme l'obéissance à des leaders réguliers. M. Thaddeus Stevens, par exemple, avait une autorité reconnue sur la majorité de la Chambre pendant sa lutte contre le Président André Johnson. Le Sénat est plus jaloux de l'égalité de tous ses membres. Un sénateur n'a d'autre autorité que celle que lui donnent une expérience et un talent exceptionnels ; et un caucus sénatorial ne comprenant guère plus de cinquante personnes, est naturellement un rouage plus efficace qu'un caucus de

la Chambre, qui peut dépasser deux cents membres (1).

Le lecteur européen a peut-être été embarrassé, dans ce qui précède, par les apparentes contradictions sur l'organisation des partis dans le Congrès. « La Chambre américaine, après tout, demandera-t-il, est-elle davantage un système de partis que la Chambre des Communes en Angleterre, ou l'est-elle moins ? L'esprit de parti est-il plus fort dans le Congrès que chez le peuple américain en général, ou l'est-il moins ? »

En ce qui concerne les conflits sérieux de partis, la Chambre des Représentants est tout autant un système de partis que la Chambre des Communes. Un membre américain, votant contre son parti en pareilles circonstances, est plus sûr de perdre sa réputation et son siège qu'un membre anglais. Mais, pour les questions ordinaires, pour les conflits ne menaçant pas la fortune d'un parti, celui-là est moins lié que celui-ci, parce qu'il n'a ni leaders pour le guider par ses discours, ni *whips* pour lui donner des instructions privées. Le gain apparent est plus d'indépendance sur les questions qui ne mettent pas en jeu l'indépendance d'un parti. La perte réelle est une législation faible et sans consistance. Cette conclusion est peu encourageante pour ceux qui espèrent voir disparaître de notre législature l'esprit de parti. Une Assemblée délibérante n'est, après tout, qu'une foule; et plus intelligente est la foule, plus elle a de volontés diverses ; plus elle a de peine à devenir une harmonie. Comme toutes les foules, il faut qu'une Assemblée politique soit conduite et commandée.

(1) Il fut un temps où le caucus congressionnel joua, dans l'histoire de l'Amérique, un rôle important qu'il n'a plus. De 1800 à 1824 eurent lieu des réunions de parti des membres du Sénat et des Représentants, qui désignaient les candidats à la Présidence. Chacun des partis les acceptait dès lors comme ses candidats réguliers. En 1828, ces désignations furent faites par les législatures des Etats, et en 1832 fut introduit le système actuel de conventions nationales. (Voir *post*).

Le mérite d'une Assemblée politique ne réside pas dans l'indépendance de ses membres, mais dans l'action reflexe de son opinion sur les leaders, dans la soumission dont elle fait preuve à leur égard sur toutes les questions d'importance secondaire. Libre à elle de réserver sa désobéissance pour les luttes dans lesquelles les grands principes l'emportent sur la déférence à l'autorité établie, et sur le respect dû à l'expérience.

Ces remarques répondent aussi à la seconde question. L'esprit de parti peut paraître plus faible dans le Congrès que dans le peuple. Cela tient à ce que les questions que le peuple décide aux élections sont toujours des questions de choix entre candidats. Elles sont bien définies et ont éminemment un caractère de parti, parce que les candidats représentent, dans l'Amérique de nos jours, non pas des principes, mais des partis. Chaque fois que dans le Congrès intervient un vote de personnes, le Congrès émet un vote strict de parti. Si le peuple votait aux élections sur des matières qui ne seraient pas à proprement parler des affaires de parti, on remarquerait chez lui la même incertitude que dans le Congrès. L'unité d'action qui fait la vie d'un parti est également intense dans toutes les parties du Système Américain. Mais, en Angleterre, l'existence dans le Parlement d'un Ministère et d'une Opposition, balaye, dans la sphère d'action du parti, bien des questions qui, en Amérique, restent en dehors. Il en résulte que le Congrès paraît ce qu'il n'est pas en réalité, moins imprégné que le Parlement d'esprit de parti.

CHAPITRE XX

LES RELATIONS DU CONGRÈS ET DU PRÉSIDENT (1)

En tant que corps législatif, la Chambre et le Sénat ont des pouvoirs similaires et ont avec le Pouvoir Exécutif des relations analogues (2). Il nous est, dès lors, loisible de les englober dans la même étude, ou plutôt le lecteur peut appliquer au Sénat tout ce que nous dirons de la Chambre considérée comme Assemblée législative (3).

Bien que la Constitution interdise à tout fonctionnaire fédéral de faire partie de la Chambre ou du Sénat, elle ne contient aucune disposition les empêchant d'y prendre la parole ; de même, aucun texte ne fait défense à la Chambre

(1) Les rapports existant aux Etats-Unis entre les divers organes du Gouvernement sont si intéressants et si dissemblables à ceux qui existent dans la plupart des pays de l'Europe qu'il m'a paru nécessaire de les décrire avec quelque détail et en me plaçant à des points de vue différents. Dans ce chapitre, on trouvera un exposé des relations de travail du Président et du Congrès, telles qu'elles existent actuellement ; le chapitre suivant contient un examen de la théorie générale des fonctions respectives des Pouvoirs exécutif et législatif et l'explication de la nature de ces fonctions, d'après le point de vue américain. Dans le chapitre XXV l'ensemble du système américain est comparé au système de Cabinet de la Grande-Bretagne et de ses colonies.

(2) La Chambre peut seule présenter des bills de création de ressources, mais ce privilège est étranger à ce qui suit.

(3) Les fonctions exécutives du Sénat ont été examinées au chapitre XI.

de convoquer qui elle veut et de donner la parole à qui elle veut. Dans les premiers temps, Washington se rendait au Congrès et prononçait son discours d'ouverture. Une fois même, il resta au Sénat pendant la discussion et émit son opinion. Lorsque Hamilton, le premier secrétaire du Trésor, prépara son fameux rapport sur les finances nationales, il demanda à la Chambre si elle voulait l'entendre ou si elle préférait un rapport de lui. Elle choisit le rapport. Ce fait créa un précédent qui fut suivi par les Ministres subséquents (1). Il en fut d'ailleurs de même en 1801 pour le discours d'ouverture : le Président Jefferson fut le premier à le transmettre sous forme de message écrit au lieu de le prononcer, et ses successeurs l'imitèrent.

Aujourd'hui, un membre du Pouvoir Exécutif ne prend la parole devant aucune des deux Chambres ; et quand un Ministre paraît devant une Commission, c'est à titre de témoin pour répondre à des questions, et non pour exposer ses théories propres et les défendre. Peu de rapports directs existent entre le Congrès et l'Administration, et aucun sentiment d'indépendance et de communauté d'ac-

(1) Une Commission du Sénat a déposé un rapport donnant aux Ministres le droit de prendre la parole dans le Congrès (Voyez plus haut note au chapitre IX) ; et cette disposition se trouve reproduite dans la Constitution de la Confédération du Sud (voyez note au chapitre XXVI à la fin de ce volume). Bien entendu, le Président a le droit d'entrée au Sénat, mais il ne prononce pas de discours. Il ne va pas à la Chambre des Représentants. Il en est de même qu'en Angleterre, où aucun roi n'est entré à la Chambre des Communes, à l'exception de Charles I[er], en 1642, lorsqu'il voulut arrêter les cinq membres. C'est la scène que raconte le *Journal* : « Sa Majesté entra dans la Chambre et prit le fauteuil du Président, disant : « Messieurs, je suis fâché de vous rendre visite en une telle occurrence ». Le résultat n'encouragea pas ses successeurs à renouveler ces visites ; mais il arriva à Charles II d'assister aux débats de la Chambre des Lords et de donner même aux Lords le conseil d'être plus calmes ; Anne y vint quelquefois ; et il n'y a rien, à notre avis, qui empêche, à l'heure actuelle, le souverain d'y assister.

tion comme dans les autres pays parlementaires (1). Qu'on songe aussi qu'un Ministre peut n'avoir jamais siégé au Congrès et être ignorant de son tempérament et de ses habitudes. Six membres du Cabinet de M. Cleveland, en 1888, n'avaient jamais fait partie de l'une ou de l'autre Chambre. Le Président lui-même, tout en étant redevable à son parti de son élévation au pouvoir, n'en est pas nécessairement le *leader* principal, ni même un des *leaders* les plus en vue. Il n'exerce, par suite, aucune influence sur les délibérations des membres du Congrès appartenant à son propre parti et il ne dirige pas leur politique. Le Congrès n'est nullement obligé de prendre en considération les projets de loi qu'il leur signale comme urgents, et, en fait, les réformes qu'il suggére chaque année au Congrès sont souvent négligées, même quand son parti a la majorité dans les deux Chambres, ou que la question est étrangère à la politique.

Le Président et son Cabinet n'ont pas de porte-parole attitré dans les Chambres. Un Sénateur ou un Représentant privé peuvent être en communication confidentielle avec eux, et leur servir d'instrument ; mais il est probable qu'il serait porté plutôt à désavouer ce rôle de mandataire du Ministère qu'à en tirer vanité. Le Président exerce une certaine autorité sur les membres du Congrès, grâce à son droit de patronage ; il peut leur distribuer des fonctions publiques, soit à eux, soit à leurs amis, approuver ou rejeter des bills dans lesquels ils sont intéressés. Les ministres, de leur côté, peuvent passer avec leurs agents des contrats lucratifs. Ce pouvoir est considérable ; le Président a cependant bien soin d'en faire un usage secret, le moindre soupçon de corruption, étant de nature

(1) La Chambre a voté, il y a quelques années, un bill transportant les affaires indiennes du secrétariat de l'Intérieur au secrétariat de la Guerre. Ce bill fut voté sans avis des Ministres compétents.

à compromettre à jamais, aux yeux du peuple, les membres du Congrès et à exposer le Pouvoir exécutif à des accusations. Le Président, en prenant le pouvoir, a l'habitude de rompre ses intimités. Il en résulte un encouragement à l'intrigue; le but de ces sollicitations secrètes peut être légitime; mais, par cela seul qu'elles sont exercées clandestinement, elles échappent rarement au soupçon. Lorsque le Président ou un Ministre sont l'objet d'attaques dans le Congrès, il n'est du devoir d'aucun des membres de cette Assemblée de chercher à justifier leur attitude. Le fonctionnaire qui est l'objet d'accusations peut adresser au Congrès une défense écrite ou persuader à un de ses membres d'exposer son cas ; ce procédé, toutefois, est loin de présenter les avantages du système parlementaire en usage en Europe, dans lequel la victime de l'accusation a le droit de discuter les diverses charges dirigées contre lui et de montrer qu'il n'a pas peur de répondre à de nouvelles attaques et d'entrer en lutte. Ainsi, par son exclusion du Congrès, le Pouvoir Exécutif se trouve dans l'impossibilité de diriger et de guider le Pouvoir Législatif et de défendre dans la discussion les actes de son administration.

Examinons maintenant les pouvoirs du Congrès sur le Pouvoir exécutif. Les deux Chambres du Congrès peuvent séparément ou conjointement voter des résolutions invitant le Président ou ses Ministres à prendre certaines mesures, ou désapprouvant celles qui ont été prises. Le Président n'est nullement obligé de s'incliner devant elles : il est même libre de n'y prêter aucune attention. Elles n'ont pas d'influence sur la durée de son mandat, ne diminuent en rien sa puissance (1). D'ailleurs, si la résolution en

(1) En Angleterre, une résolution de la Chambre des Communes seule est considérée comme impérative pour tous les actes du Pouvoir exécutif ; la raison en est que la Chambre des Communes a le droit de renverser le gouvernement s'il ne suit pas ses indications. Il y a même eu des cas, dans ces dernières années, où le Pouvoir exécutif a cessé d'appliquer les dispositions d'une loi qui

question blâme l'acte d'un Ministre, le Président n'échappe pas à sa responsabilité en la rejetant sur ce Ministre, c'est sur lui en effet et non sur son domestique ou son conseiller que la loi la fait retomber.

Chacune des Chambres du Congrès a le droit de nommer une Commission avec la mission de convoquer un ministre et d'examiner sa conduite : celui-ci est libre de répondre à cette convocation par un refus, mais, en pratique, il ne le fait jamais. La seule chose que puisse faire la Commission, une fois qu'il a répondu à son appel, est de l'interroger. Il peut échapper à leurs questions, les dépister au moyen d'adroits stratagèmes et même leur répondre impunément qu'il a le désir de suivre ses propres inspirations et pas d'autres. Il n'a qu'un seul maître, un seul juge de ses actions, le Président.

Le Congrès est libre de refuser au Président le vote des lois qu'il sollicite ; de cette façon, il le mortifie, le met dans l'embarras et espère l'amener à céder ; mais il n'y a qu'un Président timide, ou un Président très résolu à arriver au but que poursuit le projet de loi, pour être ému par cette tactique.

Il est loisible au Congrès de voter des bills enjoignant au Président ou à quelques-uns de ses Ministres de faire ou de s'abstenir de faire certains actes laissés jusqu'alors à leur appréciation, et rien ne l'empêche de chercher à enchaîner les fonctionnaires en leur indiquant en détail leur conduite. Le Président opposera probablement son veto à de tels bills, comme contraires à la saine politique administrative. A supposer toutefois qu'il les signe ou que le Congrès passe par-dessus son veto, la question peut se poser de savoir s'ils sont dans les limites des attributions constitutionnelles du Congrès, ou s'ils sont, au contraire, frappés de nullité comme empiétant sur le pouvoir discrétionnaire

n'était pourtant pas abrogée, simplement parce que la Chambre des Communes avait fait comprendre qu'elle les désapprouvait.

donné par la Constitution au chef du Gouvernement exécutif. Lorsque le Président (ou un Ministre) objecte leur caractère inconstitutionnel et refuse de s'y conformer, le seul moyen de trancher la question est d'en saisir la Cour suprême, comme il est fait chaque fois qu'un point de droit est contesté. Cette procédure n'est, cependant, pas toujours possible. Dans le cas où elle l'est et que la Cour se prononce contre le Président, il reste encore à ce dernier la possibilité du refus d'obéissance ; le Congrès n'a plus alors à sa disposition qu'un seul moyen, la mise en accusation.

La mise en accusation que nous avons déjà étudiée est la grosse pièce d'artillerie dans l'arsenal du Congrès, mais précisément parce qu'elle est si grosse, elle est d'un usage ordinaire difficile. Elle est comme un canon de cent tonnes qui exige, pour être mis en position, un mécanisme des plus compliqués, pour être tiré, une quantité considérable de poudre, et pour être ajusté, un point de mire très étendu. Ou, pour me servir d'une autre comparaison, la mise en accusation est ce que les médecins appellent un médicament héroïque, un remède désespéré, très propre à être employé contre un fonctionnaire coupable de crimes politiques, mais tout à fait disproportionné au châtiment de délits de peu d'importance. Le seul Président (Andrew Johnson) contre lequel elle ait été mise en pratique avait, pendant deux ans sans interruption et avec une grande intempérance de langage, défié le Congrès ; il lui avait opposé une résistance acharnée, et tout le mécanisme du Gouvernement avait été soumis à une tension extrême. Cependant, le Sénat ne put pas le convaincre de culpabilité, aucun délit n'ayant été établi contre lui d'une façon évidente. Comme on le voit, la mise en accusation ne garantit pas la coopération du Pouvoir exécutif et du Congrès : elle n'a, d'ailleurs, jamais été imaginée dans ce but.

Il résulte de cet exposé que le Congrès ne peut pas faire prononcer la révocation d'un fonctionnaire. La seule chose qui lui soit permise, c'est de faire examiner

sa conduite par une Commission et d'essayer de l'amener, par ce moyen, à donner sa démission. Rien ne l'empêche de demander au Président sa tête, si cependant celui-ci, qui est son maître, prend parti pour lui, ou que, d'autre part, il refuse de se retirer, il n'est pas possible de faire davantage. Bien entendu, il reste la ressource de la mise en accusation, mais on ne met pas en accusation quelqu'un parce qu'il aura outrepassé ses pouvoirs ou fait preuve de négligence, de même qu'on ne se sert pas de marteaux-pilons pour casser des noix. Et nous arrivons ainsi à cette conclusion que le Congrès a parfaitement le droit d'examiner dans tous ses détails la conduite d'un fonctionnaire, de le blâmer, de lui indiquer des règles pour sa gouverne, mais qu'il ne peut pas s'en débarrasser. La situation est analogue à celle d'administrateurs d'une Compagnie qui seraient obligés de garder un Directeur, en qui ils n'ont plus confiance, parce qu'il n'aurait pas été nommé par eux, mais par les actionnaires.

Reste le pouvoir, qui a été longtemps regardé dans les pays libres comme la citadelle de la suprématie parlementaire, nous voulons parler du pouvoir de la bourse. La Constitution tient le Président soigneusement éloigné de cette citadelle et accorde au seul Congrès le droit de voter des crédits et de les affecter aux services de l'Etat. L'administration qu'elle impose aux finances nationales est bien une preuve manifeste de la séparation du Pouvoir législatif d'avec le Pouvoir exécutif. Dans cette matière d'une importance capitale, l'administration n'a le droit ni de proposer, ni de surveiller : elle n'est pas assurée que chaque département obtiendra l'argent qui lui est nécessaire, que l'argent n'ira pas là où il n'est pas utile, que les impôts seront perçus aussi facilement et aussi économiquement que possible, qu'à la fin de l'année une balance équitable s'établira entre les dépenses et les recettes, que les dépenses ne seront pas exagérées et seront chaque année à peu près égales à ce qu'elles étaient l'année précédente.

Tout cela, elle ne le peut pas, parce qu'elle est exclue du Congrès. Ainsi, elle se trouve, d'une part, privée d'influence, et de l'autre soumise à une responsabilité. Les fonctions que devrait remplir le Ministre des Finances sont données à des Commissions et réparties entre les Présidents de plusieurs Commissions des deux Chambres, qui n'ont entre elles aucun rapport. Nombre d'affaires qui exigeraient l'expérience, la pénétration, le sentiment d'économie d'un Ministre responsable, sont abandonnées à des Commissions qui sont puissantes, mais non responsables, et à des Chambres dont la responsabilité nominale est malheureusement, en pratique, affaiblie par le manque d'organisation et de méthodes appropriées.

Jusqu'à quel point le pouvoir de la bourse permet-il au Congrès de contrôler le Président ? Bien moins que dans les pays d'Europe. Le Congrès pourrait écarter les projets auxquels le Président attache de l'importance, en rejetant les crédits. S'il engageait des opérations militaires — la Constitution ne lui permet pas « de déclarer la guerre », ce droit étant réservé au Congrès — les membres de la Chambre pourraient le paralyser en repoussant le vote des sommes nécessaires à l'armée. S'il renouvelait l'audacieuse tentative de Jefferson d'achat d'un nouveau territoire, ils pourraient refuser l'argent nécessaire à l'acquisition. Mais si, tout en se tenant dans les limites de ses fonctions constitutionnelles, il ne croyait pas devoir entrer dans leurs vues, s'il se refusait, par exemple, malgré leurs demandes réitérées, à solliciter la libération de citoyens américains qui languissent dans les prisons à l'étranger, ou à faire cesser les désordres dans un Etat dont le Gouvernement a sollicité l'intervention fédérale, ils se trouveraient dans une situation très embarrassée. Et, en effet, en rejetant les demandes habituelles de crédits, et en arrêtant, par suite, le fonctionnement du Gouvernement, ils feraient beaucoup plus de tort au pays et à eux-mêmes qu'au Président, et, pour employer une expression communément

usitée, ils se couperaient le nez pour dépiter leur figure. Légalement, ils ne pourraient refuser de voter le traitement du Président, puisque ce traitement lui est garanti par la Constitution, et ils n'auraient aucun moyen, à moins que ce ne fût par le succès d'une mise en accusation, de le déloger de la Maison Blanche, ou de lui enlever son titre de chef des fonctionnaires fédéraux et son droit à leur obéissance.

Aussi, chaque fois que le Congrès a été bien décidé à amener le Président à la raison en se servant de ses pouvoirs en matière budgétaire, et qu'il s'est trouvé dans un cas où la législation ordinaire ne lui offre pas les ressources suffisantes pour l'atteindre (soit parce que cette législation eût été inconstitutionnelle, soit parce que la majorité des deux tiers lui eût fait défaut), il a procédé d'une autre façon : il n'a pas refusé intégralement les crédits, comme aurait fait, dans des circonstances analogues, la Chambre anglaise des Communes ; il s'est contenté d'attacher aux bills d'appropriation ce qu'on appelle un *rider*. Il y a plusieurs années déjà, la Chambre contracta l'habitude, habitude dans laquelle elle se complaît aujourd'hui librement, d'insérer dans les bills d'appropriation relatifs aux services publics des dispositions concernant des questions entièrement différentes qu'elle n'avait pas le temps de faire adopter par la voie ordinaire. En 1867, le Congrès usa de ce procédé contre le Président Johnson avec lequel il était, à cette époque, en guerre ouverte : elle adapta à un bill d'appropriation se référant à l'armée une clause qui enlevait au Président le commandement de l'armée et le donnait au général occupant le plus haut grade (le général Grant). Le Président céda : il comprenait que toute résistance était inutile et que le bill serait voté, malgré son veto, par une majorité des deux tiers. Ainsi fut confirmé un usage dont les inconvénients s'étaient déjà fait sentir. En 1879, la majorité du Congrès essaya de venir à bout, par le même stratagème, du Président Hayes, au sujet de certaines mesures concernant le Sud et dont elle souhaitait l'adoption.

Elle « épingla » ces mesures à trois bills d'appropriation relatifs à l'Armée, au Pouvoir législatif et au Pouvoir judiciaire. La minorité dans les deux Chambres combattit avec ardeur les *riders*, mais fut battue. Le Président opposa son veto aux trois bills, et le Congrès fut obligé de les voter sans les *riders*. A la session suivante, la bataille recommença dans la même forme, et le Président, en rejetant les bills de crédits, obligea, encore, le Congrès à renoncer aux dispositions qu'il avait « épinglées ». Cette victoire fut évidemment due à l'absence dans le Congrès d'un parti dominant pouvant compter sur la majorité des deux tiers. Elle fut regardée comme ayant tranché le conflit entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif, et aurait pu décourager pour toujours celui-ci d'avoir recours à de semblables tactiques.

Le Président Hayes, dans ses messages de veto, s'élevait avec énergie contre la pratique du Congrès « d'épingler » d'autres questions aux bills de crédits : et, aujourd'hui, un règlement de la Chambre prohibe dans les bills d'appropriation les dispositions créant une nouvelle législation. Cette pratique a certainement causé de grands abus. Elle est interdite par les Constitutions d'un grand nombre d'Etats. Récemment, le Président a fait connaître au Congrès son désir de voir apporter à la Constitution fédérale un amendement lui permettant, comme il est permis au Gouverneur d'Etat dans quelques constitutions récentes d'Etat, de frapper de veto certaines dispositions d'un bill d'appropriation, sans être obligé de le rejeter en entier. Cet amendement est vivement désiré par tous les hommes intelligents : il donnerait au Pouvoir exécutif le moyen de faire son devoir dans le pays, en triomphant des intrigues mesquines qui se cachent dans ces bills, sans perdre pour cela les crédits qui y sont portés et qui sont nécessaires au fonctionnement des services publics. Si insignifiante que paraisse cette modification, son adoption aurait l'avantage de remédier à une imperfection de la Constitution, nous vou-

lons parler de l'absence dans le Congrès des ministres, et d'économiser à la nation plusieurs millions de dollars par an en diminuant le gaspillage qui est surtout dû à des considérations régionales. Mais la revision de la Constitution donne lieu à tant de difficultés que même un changement étranger aux questions de parti peut rester sans être adopté, longtemps après que l'opinion publique s'est unanimement prononcée en sa faveur.

CHAPITRE XXI

LE POUVOIR LÉGISLATIF ET LE POUVOIR EXÉCUTIF

La caractéristique fondamentale du Gouvernement national américain est la séparation des deux pouvoirs législatif et exécutif, et du département de la justice. En cette séparation réside la supériorité que la Convention de Philadelphie cherchait surtout à atteindre, et que les Américains sont accoutumés à regarder comme complètement assurée par leur Constitution. En Europe aussi bien qu'en Amérique, on a l'habitude de parler de législation et d'administration comme de deux choses distinctes. Mais une étude de leur nature montrera qu'il n'est pas facile de séparer ces deux départements en théorie par l'analyse, et qu'il est encore plus difficile de le faire dans la pratique. Examinons, d'abord, les relations qu'ils ont entre eux dans les affaires intérieures d'une nation. Nous étudierons plus tard leurs rapports avec la politique extérieure.

Le Pouvoir législatif, dans l'opinion commune, est un corps qui pose les bases générales de la loi, qui ordonne, par exemple, qu'à la mort du père les enfants se partageront également sa succession, que le voleur reconnu coupable sera puni d'emprisonnement, ou encore, qu'un industriel aura le droit de faire enregistrer sa marque de fabrique. Quant au Pouvoir exécutif, il est composé de personnes dont tous les actes sont soumis aux règles édictées par le Pouvoir législatif. Il met sous clef les condamnés, enregistre les marques de fabrique, assure la distri-

bution des lettres, l'organisation d'une police et d'une armée et le payement des dettes. En matière financière, le Pouvoir législatif crée des ressources que l'exécutif, soumis au législatif, encaisse et dont il fait le dépôt au Trésor ou dans une Banque. Le Pouvoir législatif vote les fonds et leur affectation : le Pouvoir exécutif les tire du Trésor ou de la Banque, et les emploie au but indiqué qui sera peut-être le paiement de l'armée, peut-être la construction d'un pont.

Dans les pays civilisés, le Pouvoir exécutif est la créature de la loi : il en tire son existence, aussi bien que son autorité. Quelquefois, comme en France, il en est ainsi d'une façon palpable et formelle. Le Président de la République n'existe qu'en vertu de la Constitution. D'autres fois, comme en Angleterre, la chose est la même, bien que d'une manière moins évidente. La Couronne anglaise remonte à la plus haute antiquité, alors que la coutume et les opinions s'étaient à peine cristallisées en lois ; et malgré que le Parlement ait maintes fois réglé sa dévolution sur la tête de personnes ou de familles — question dépendant, aujourd'hui, de l'*Act of Settlement* — jamais aucune loi n'a prétendu lui conférer des droits à l'obéissance du peuple. Dans la pratique, les pouvoirs de la Couronne sont à la merci du Parlement, qui, dans certains cas, les a expressément limités, ou tacitement reconnus dans d'autres. Nous dirons donc qu'en Angleterre et dans toutes les Monarchies constitutionnelles, aussi bien que dans les Républiques, le Pouvoir exécutif, dans tous ses actes, doit obéir à la loi. Que la loi prescrive une ligne particulière d'action, c'est cette ligne particulière que devra suivre le Pouvoir exécutif : qu'elle défende telle ou telle ligne et il sera contraint de l'éviter.

Par conséquent, il est bien clair que l'étendue des pouvoirs du magistrat exécutif dépend des particularités de la loi, c'est-à-dire de ce qu'elle laisse à sa discrétion. Si la loi est générale dans ses termes, le Pouvoir exécutif est grand en proportion. Prenons des exemples : La loi

prescrit simplement qu'un droit de dix pour cent *ad valorem* sera prélevé sur tous les produits manufacturés importés : il appartient à l'exécutif de déterminer où devra être perçu ce droit et par qui, et sur quelles bases il sera calculé. La loi décide la création d'un bureau de poste, rien de plus : l'exécutif fixera la taxe des lettres et des colis, et les conditions de réception et de distribution. Dans tous ces cas, l'exécutif a un large champ pour exercer en toute liberté sa volonté et le choix des moyens. « Pouvoir » signifie l'extension que chaque homme peut donner à sa volonté individuelle, afin de lutter avec avantage contre les volontés des autres hommes et de les contrôler. Le magistrat auquel la loi laisse un large pouvoir est donc puissant, parce qu'il voit sa volonté augmentée de tout le pouvoir de l'Etat. D'un autre côté, si la loi entre en de menus détails, si elle ordonne que ceci se fasse et que cela ne se fasse pas, elle restreint la liberté du magistrat exécutif. Sa volonté personnelle, son droit de juger ont disparu. On ne peut plus le considérer comme un des pouvoirs coordonnés de l'Etat. Il n'est plus qu'un vulgaire serviteur, qu'une main chargée d'exécuter les ordres du cerveau législatif, ou mieux encore, qu'un instrument entre les mains du Pouvoir législatif.

Comme c'est surtout par le Pouvoir législatif que le peuple a affirmé son autorité, nous trouvons que les Assemblées qui font les lois, qu'elles soient primaires ou représentatives, ont toujours cherché à étendre leur puissance, et à se soumettre le Pouvoir exécutif. Elles y sont arrivées de plusieurs manières. Dans les démocraties de l'ancienne Grèce, l'Assemblée des citoyens non seulement passait des statuts d'application générale, mais faisait la paix ou déclarait la guerre ; donnait l'ordre à une expédition de s'embarquer pour Sphactérie, et mettait Cléon à sa tête ; commandait l'exécution des prisonniers ou la suspendait ; conduisait, en fait, les affaires publiques de la cité par une série de décrets directs qui étaient tous des

lois, c'est-à-dire des déclarations de sa volonté souveraine. Elle était virtuellement le Gouvernement. Les officiers supérieurs du Pouvoir exécutif d'Athènes, appelés généraux, avaient peu d'autorité, sauf en campagne lorsqu'il s'agissait d'opérations militaires. La Constitution romaine, elle-même, beaucoup plus développée et scientifique, constituait, cependant, un système tout aussi compliqué et encombrant ; elle laissait, il est vrai, sagement, une grande part de liberté aux principaux magistrats (tout en exigeant d'eux de consulter le Sénat), mais elle permettait le vote *pro re nata* d'importantes lois, qui étaient, en réalité, des actes exécutifs, telle la loi qui conféra à Pompée un commandement extraordinaire contre Mithidrate. Les Romains, pas plus que les Républiques grecques ne firent de distinction entre les législations générale et spéciale (1).

Cette méthode, par laquelle le peuple gouverne directement comme un Pouvoir législatif, réduisant la magistrature exécutive au rôle d'instrument passif, ne peut s'appliquer aux grands pays. La masse des citoyens ne pourrait, en effet, s'y réunir en assemblée. Elle est essentiellement gênante partout où la législature, bien qu'elle soit un corps représentatif, compte un trop grand nombre de membres. Ces raisons ont déterminé l'Angleterre et les nations qui l'ont imitée (2), à adopter une toute autre mé-

(1) Voyez ch. XXXI et notes. La distinction peut être facilement oubliée sous un monarque despotique, qui est, en même temps, autorité législative et autorité exécutive. Néanmoins, même sous un autocrate, il est des règles générales auxquelles sa volonté individuelle n'ose pas s'attaquer, parce qu'elles ont l'approbation de l'opinion publique. Le livre de Daniel fait allusion à l'impossibilité où se trouve Darius de révoquer une loi générale qu'il avait, autrefois, sanctionnée ou d'excepter de son application une personne déterminée ?

(2) Mais durant et immédiatement après la grande guerre civile, le « Long Parlement » agit à la fois comme autorité législative et exécutive, comme le fit plus tard la Convention pendant une partie de la Révolution française. Le Parlement retient encore,

thode. Le peuple (c'est-à-dire tous ceux qui ont le droit de vote) a laissé subsister un Pouvoir exécutif avec de larges pouvoirs apparents. En réalité, c'est lui qui le choisit, et il le tient sous sa dépendance d'une manière si étroite et si constante, qu'il n'ose pas agir contre ce qui est son désir. En Angleterre, la lutte en faveur des libertés populaires prit d'abord la forme de conflits pour la suprématie de la loi ; c'est-à-dire qu'il s'agissait de restreindre les prérogatives du roi, en obligeant ses ministres à respecter les anciennes coutumes du pays et les lois votées par le Parlement. Comme les coutumes furent toujours maintenues, que les lois étendirent constamment leur domaine, le Pouvoir exécutif se trouva peu à peu resserré en d'étroites limites, et son pouvoir discrétionnaire réduit. Ainsi s'établit cette caractéristique principale de la Constitution, qui reçut avec raison le nom de « Règne de la Loi ». Il fut arrêté que la loi, autrement dit, les anciennes coutumes et les *statutes*, prévaudrait toujours contre la volonté de la Couronne et de ses ministres, et que les actes des serviteurs de la Couronne seraient justiciables des mêmes tribunaux que ceux des autres personnes. Ceci accompli, le Pouvoir exécutif maté et bridé, le Ministère placé sous la coupe de la Chambre des Communes, le Parlement n'avait plus de raisons de chercher à limiter le pouvoir des Ministres de la Couronne par une législation minutieuse et spéciale : les Ministres n'étaient-ils pas, désormais, si accoutumés à la sujétion qu'on pouvait se fier à leur discrétion ? Il est de fait que, depuis quelques années, le Parlement louvoie sur l'autre bord. Il permet aux Ministres de réaliser bien des projets au moyen de règlements, de plans, de décisions, etc., ordres en Conseil, là

naturellement, le pouvoir de donner ce que l'on peut considérer pratiquement comme des ordres exécutifs. Il peut, par exemple, voter une loi ordonnant l'évacuation ou la cession d'une île, comme ce fut le cas, tout récemment, pour Héligoland.

où, autrefois, des *statutes* eussent été nécessaires ; il est vrai qu'il se réserve toujours le droit de désapprobation.

Mais, demandera-t-on, s'il en est ainsi, comment se fait-il qu'on parle communément du Pouvoir exécutif en Angleterre comme d'une autorité distincte et considérable. Il y a deux réponses à cette question. La Couronne d'Angleterre n'a jamais été, pour ainsi dire, jetée dans le creuset et refondue, mais elle a continué, en apparence et dans sa forme externe, un rôle indépendant et plein de dignité dans le système constitutionnel (1). Le Parlement n'a jamais prétendu à un contrôle direct sur certaines des prérogatives royales, telles que la répartition des honneurs, la création des pairs, les nominations à des fonctions publiques. Personne, aujourd'hui, ne pourrait dire exactement ce qu'embrassent ces prérogatives royales. En second lieu, le Pouvoir exécutif actuel — le Ministère du jour — re-

(1) La constitution de la petite île de Man, dernier vestige de ces nombreux royaumes en lesquels furent, autrefois, divisées les îles Britanniques, nous offre un intéressant exemple des rapports existant, aux xve et xvie siècles, entre les Pouvoirs exécutif et législatif, alors que le Parlement n'était guère qu'un pur Corps législatif. Son Gouvernement est formé d'un conseil de huit membres : « quelques-uns sont nommés par la Couronne, les autres sont des membres *ex-officio*, (titulaires de postes qu'ils doivent à la Couronne), et d'une Assemblée représentative composée de vingt-quatre membres : à la tête est un Gouverneur choisi aussi par la Couronne. L'Assemblée est purement législative et ne peut faire échec au Gouverneur qu'en refusant le vote des lois qu'il réclame ou l'adoption des crédits annuels. Pour les « *finance bills* », l'Assemblée (House of Keys) et le Conseil siègent ensemble, mais votent séparément. Le Gouverneur préside comme le faisait le roi en son Grand Conseil. Il peut opposer son veto à toute loi qu'il désapprouve et conserver ses Ministres contre la volonté de l'Assemblée. C'est un vrai magistrat exécutif, disposant, en outre, comme les rois anglais des anciens jours, d'un revenu considérable indépendant des votes annuels du Pouvoir législatif. Voilà donc, dans l'Ancien Monde, un exemple du système américain si différent du système de Cabinet de l'Angleterre et de ses Colonies.

tient quelques avantages qui sont considérables en pratique plus encore qu'en théorie. Il a le droit d'initiative dans toutes les branches de la législation et il est le seul à l'avoir en matière financière. C'est un Corps peu nombreux et bien organisé, placé entre deux autres plus grands et dont l'organisation est moins parfaite (les deux Chambres), et sur lesquels, par suite, son action est puissante. Tout patronage, aussi bien ecclésiastique que civil, dépend de lui, et malgré qu'il ne doive pas en user au point de dégoûter la Chambre des Communes, il n'en a pas moins une grande latitude dans la distribution de ses faveurs. Pendant les sessions du Parlement, il dispose d'une grande partie, quelquefois de tout le temps de la Chambre des Communes. Il peut donc proposer les mesures qu'il préfère, et retarder ou écarter les motions qui lui déplaisent. Il est en vacances pendant près de la moitié de l'année, et les nécessités d'un grand Etat, au milieu d'un monde agité, oblige un Ministère à prendre de graves résolutions sous sa seule responsabilité. En somme, il suffit de quelques Ministres ayant su s'emparer de l'imagination et de la confiance du peuple, pour résister au Parlement, ou le blâmer, et souvent même l'emporter non seulement contre ses premières impulsions, mais encore, bien que moins souvent, contre ses désirs les plus certains. Un ministère anglais n'est fort, que parce qu'il reconnaît franchement sa subordination aux Communes en évitant d'éveiller l'antagonisme de ce Corps auquel, appartiennent la plupart des Ministres, et aussi, parce qu'il a un autre pouvoir extérieur auquel il peut faire appel dans les cas extrèmes. Il peut dissoudre le Parlement et demander au peuple de juger ses projets et ceux de la majorité de la Chambre des Communes. Cet appel réussit quelquefois. La possibilité de le faire est toujours une ressource.

Cet équilibre délicat du Ministère, de la Chambre des Communes et de la Nation faisant connaître sa volonté

dans les élections générales, est le secret du fonctionnement régulier de la Constitution anglaise. Il reparaît dans deux remarquables constitutions que les publicistes américains ou anglais feraient bien d'étudier de plus près qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici, les Constitutions de la Prusse et du nouvel Empire Allemand. Le Ministère, cependant, y est relativement plus fort qu'en Angleterre, parce que l'autorité de la Couronne y est non seulement plus étendue, mais encore parce qu'elle a sur le peuple une influence morale plus grande. Les citoyens allemands sont moins habitués que les citoyens anglais au fonctionnement des institutions libres, et n'oublient jamais qu'ils sont soldats et que l'Empereur-Roi est le chef de l'armée. Un Ministre prussien qui fait appel à la nation au nom du Roi, sait qu'il l'aura très probablement de son côté ; il n'ignore pas que, sans même avoir recours à la dissolution, il peut défier la Chambre et que le peuple n'en sera pas profondément remué. Aussi, sa confiance est si grande qu'il refuse, quelquefois, obéissance au Pouvoir législatif. C'est là une de ces exceptions qui confirment la règle. Ce qui empêche le Pouvoir législatif de gagner du terrain sur le Pouvoir exécutif ce n'est pas autant la Constitution que le refus occasionnel du Pouvoir exécutif d'obéir à la Constitution, refus basé sur l'ascendant de la Couronne.

Nous nous sommes occupés jusqu'ici de la politique intérieure. La politique extérieure en diffère sur un point important, on ne peut pas la régler d'avance par des lois d'une application générale mais elle exige des dispositions spéciales et minutieusement rédigées. Une Assemblée gouvernante peut prendre en mains les Affaires étrangères. Ainsi faisait l'Assemblée dans les républiques de l'antiquité : elle était son propre Ministère des Affaires étrangères. L'Assemblée athénienne recevait les ambassadeurs, déclarait la guerre, approuvait les traités. Elle s'en trouva bien aussi longtemps qu'elle eut à faire avec d'autres républiques, mais elle éprouva les inconvé-

nients de ce système lorsqu'elle se trouva en conflit avec l'astucieux politique qu'était Philippe de Macédoine. Le Sénat romain conduisit souvent la politique extérieure de Rome, avec une habileté qui ne devait pas surprendre chez des hommes d'un savoir et d'une expérience immenses, mais quelquefois aussi avec une incertitude qu'un monarque n'aurait probablement pas montrée. Les relations extérieures des Etats modernes sont, de plus, si nombreuses et si complexes, et tellement liées à des questions commerciales qu'il est devenu nécessaire, pour y faire face, de créer un département avec un personnel tout spécialement entraîné. Aucune Assemblée populaire nombreuse n'aurait le temps ou la connaissance nécessaires pour diriger les affaires ordinaires. Comment, à plus forte raison, pourrait-elle conduire une négociation délicate dont tout le succès dépendrait de sa promptitude et de sa discrétion? Voilà pourquoi les pays démocratiques comme la France et l'Angleterre sont obligés de laisser à la discrétion du Ministère du jour, les Affaires étrangères beaucoup plus que les questions intérieures. En France, c'est aux Chambres qu'est réservé le pouvoir de déclarer la guerre et de ratifier les traités. L'Angleterre, fidèle encore en cela à ses vieilles traditions, laisse l'un et l'autre pouvoir à la Couronne, malgré que le premier, et presque toujours aussi le second, ne puissent s'exercer sans l'approbation virtuelle du Parlement. Le Pouvoir exécutif est tout aussi distinctement responsable vis-à-vis du Pouvoir législatif qu'il est tenu de lui obéir en ce qui concerne les questions intérieures. Mais l'impossibilité où se trouve le Pouvoir législatif, dans des pays comme la France et l'Angleterre, d'assumer des fonctions exécutives dans les relations internationales, ou d'établir des règles légales pour indiquer au Pouvoir exécutif sa politique, laisse nécessairement à celui-ci une large part d'initiative, et lui confère dans les mêmes proportions influence et autorité. Le seul moyen de limiter cette autorité serait de créer dans le Pouvoir législatif un petit Comité

des Affaires étrangères, qui siègerait en son absence. Ni la France, ni l'Angleterre n'ont encore pris cette mesure extrême, parce que la subordination du Ministère à la majorité dans les Assemblées législatives a paru suffisante jusqu'ici pour assurer l'unité de vues et de sentiments entre le département des Affaires étrangères et la majorité.

Avant d'appliquer ces observations aux Etats-Unis, résumons les conclusions auxquelles nous sommes arrivé.

Nous avons vu que chaque fois que la volonté du peuple prévaut, le Pouvoir législatif, qui est le peuple ou le représente, peut se rendre tout puissant s'il n'est entravé dans son action par le peuple lui-même. Il le fait de deux manières. Il peut, comme les républiques de l'antiquité, faire paraître des décrets au fur et à mesure que naissent des cas particuliers, donner des ordres à tous ses agents, qui deviennent dès lors de simples serviteurs sans pouvoir aucun. Ou bien, il peut faire des lois prévoyant, par anticipation dans leurs détails, le plus grand nombre possible de cas imaginables, liant ainsi ces mêmes agents au point de ne leur laisser aucune volonté, aucune autorité réelle.

Nous avons également observé que tout Corps législatif tend à élargir ses pouvoirs et à empiéter sur le Pouvoir exécutif; et qu'il a un grand avantage à le faire, puisque l'Assemblée qui lui succèdera ne consentira que bien rarement à briser quelques-uns des fers que son prédécesseur aura imposés à l'exécutif.

Il résulte de ce qui précède que l'issue légitime de ce processus devrait être l'extinction ou l'absorption, comme pouvoir dans l'Etat, de l'Exécutif. Ses membres deviendraient, alors, un simple groupe de serviteurs officiels, obéissant au Corps législatif comme les employés d'une Banque obéissent à leurs directeurs. Si cela n'a pas lieu, il faut en rechercher la cause dans l'une ou dans plusieurs des circonstances suivantes :

Le Pouvoir législatif peut permettre à l'Exécutif d'en

appeler à la nation contre lui-même (Angleterre) (1).

Le peuple, par respect héréditaire ou par habitude de la discipline militaire, peut être enclin à soutenir l'exécutif et à l'encourager dans sa résistance au Pouvoir législatif (Prusse).

L'importance de la politique étrangère et la difficulté de l'enlever au Pouvoir exécutif peuvent être si grandes que le Pouvoir exécutif en retirera une influence qui réagira et lui profitera, en augmentant son autorité et son prestige (Prusse, Angleterre, et, à un certain degré, France).

Voyons, maintenant, comment les fondateurs de la Constitution américaine réglèrent les relations de ces deux Pouvoirs. Ils redoutaient un puissant Exécutif, et désiraient réserver au Pouvoir législatif, représentant du peuple, le mot final et décisif. Ils ne pouvaient pas adopter la méthode grecque d'une Assemblée à la fois exécutive et législative, car le Congrès devait avoir des pouvoirs limités ; des sessions permanentes présentaient, d'ailleurs, des inconvénients, et la division du Congrès en deux Chambres également puissantes ne pouvait que le rendre évidemment impropre à gouverner avec vigueur et promptitude. Pas davantage, ils n'adoptèrent la méthode anglaise d'un Pouvoir législatif gouvernant par l'intermédiaire d'un Exécutif placé sous sa dépendance. A la Convention de Philadelphie, en 1787, on proposa de faire nommer le Pouvoir exécutif par le Pouvoir législatif considéré comme le Pouvoir suprême dans le gouvernement national, et de le lui subordonner. Le projet fut rejeté par la majorité de la Convention, qui redoutait « la précipitation démocratique et son instabilité ». Elle craignait aussi que le Pouvoir législatif ne devînt, favorisé par les circonstances, trop puissant. C'est pourquoi, elle était anxieuse de bâtir quelque contre-autorité qui lui ferait équilibre. En donnant au Président l'indépendance, en le

(1) En France, le Président peut dissoudre la Chambre, mais seulement avec le consentement du Sénat.

séparant, ainsi que ses Ministres, du Pouvoir législatif, la Convention pensait augmenter sa force, tout en protégeant le Congrès contre toute tentative de corruption de sa part (1). En réalité, elle l'affaiblissait. Il perdait le droit d'initiative en matière législative, droit qui appartient au Pouvoir exécutif anglais. Il n'avait pas le pouvoir du roi d'Angleterre de dissoudre l'Assemblée législative et de se rejeter sur le pays. Il semblait abandonné à la merci du Pouvoir législatif qui pouvait l'envelopper d'un entrelacement de *statutes*, vrai filet aux mailles d'acier, semblable à celui qu'Hephœstus, dans l'Odyssée, jette sur les amants. Que restait-il après cela à sa discrétion, où pouvait s'exercer sa volonté individuelle? Il cessait d'être une branche du gouvernement pour ne devenir autre chose qu'un serviteur obéissant au regard, à un signe du maître. C'eût été une absorption du Pouvoir exécutif par le législatif, plus complète que celle offerte aujourd'hui par l'Angleterre, car le premier Ministre anglais est, du moins, un leader, peut-être aussi indispensable à la majorité parlementaire que celle-ci lui est nécessaire, tandis que le Président serait devenu une sorte de commissaire supérieur de la police, nommé pour quatre ans, mais ne possédant aucun moyen d'action sur le Congrès ou sur le peuple.

La Convention ne se rendit, peut-être, pas exactement compte de l'impuissance où se trouverait placé ce soi-disant Pouvoir exécutif; elle comprit néanmoins le danger que pourrait lui faire courir les tentatives d'empiètement d'une Assemblée législative ambitieuse, et résolut de le protéger. Dans ce but, elle donna au Président un droit de

(1) Ce sentiment d'un danger de corruption du Pouvoir législatif par l'exécutif était, probablement, avivé par l'exemple du Parlement irlandais, plein, même après 1782, de fonctionnaires et de pensionnés. Un grand nombre d'enfants des plus distingués d'Ulster avaient émigré, le siècle précédent, en Amérique et la politique irlandaise devait, naturellement, y être suivie avec un vif intérêt.

veto qui ne pouvait être annulé que par un vote des deux tiers du Congrès. Elle renversait déjà en partie, par là, ce qu'elle avait d'abord fait. Elle avait séparé le Président de ses Ministres et du Congrès ; elle lui confiait maintenant, bien que sous une autre forme, des fonctions législatives. Il devenait une branche distincte du pouvoir législatif, mais une branche dont le but était complètement négatif. Il ne pouvait pas proposer, il pouvait refuser. L'Exécutif se trouvait ainsi fortifié non pas comme exécutif, mais par sa connexion avec le Pouvoir législatif ; tandis que celui-ci, déjà affaibli par sa division en deux Chambres égales, devait l'être davantage encore par cette possibilité de se trouver arrêté dans toute nouvelle décision au sujet de laquelle les deux tiers des deux Chambres ne seraient pas d'accord.

Lorsque les deux Chambres sont unies, et que le parti hostile au Président peut compter sur cette majorité des deux tiers, l'Exécutif est pour ainsi dire impuissant ; et peut-être est-il bon qu'il en soit ainsi, parce que de telles majorités dans les deux Chambres indiquent un vaste mouvement de l'opinion publique contre lui. Le fait sur lequel nous devons insister, c'est que, dans ce cas, « tout équilibre des Pouvoirs » a cessé d'exister. L'Assemblée législative a absorbé l'Exécutif en vertu de ce principe, qui nous a servi de point de départ dans cette discussion, que l'Exécutif dans les Etats libres n'est qu'un agent, que des ordres exprès et détaillés peuvent limiter au point de ne lui laisser aucune volonté.

La force du Congrès consiste dans le droit de voter des lois ; celle du Président dans le droit de leur opposer son veto. Mais les Affaires étrangères, comme nous l'avons vu, ne sauraient être enfermées dans les limites des lois. Quelle attitude devait donc prendre vis-à-vis d'elles l'Assemblée législative américaine ? Deux solutions étaient possibles. La première, comme en Angleterre, était de confier les Affaires étrangères au Pouvoir exécutif, et de donner au Congrès sur la Couronne et le Ministère le

même contrôle indirect dont jouit le Parlement anglais. Ce système ne pouvait être adopté, parce que le Président est indépendant du Congrès et inamovible pour la durée de ses fonctions. La seconde solution était que le Congrès, comme autrefois l'Assemblée grecque, fût son propre Ministère des Affaires étrangères, ou tirât de son sein un comité chargé de traiter de ces matières. Mais ici, les objections étaient absolument écrasantes, car ce système excluait le premier magistrat de fonctions qui incombaient naturellement à sa position de représentant officiel de la nation. On fit donc un compromis. On lui abandonna l'initiative de la politique étrangère et la conduite des négociations, mais le droit de déclarer la guerre fut réservé au Congrès, et celui de conclure les traités à la branche la plus petite et la plus expérimentée du Corps législatif. Une certaine part d'autorité retournait ainsi au Pouvoir exécutif; il aurait pu s'en servir pour rehausser son prestige, si les questions étrangères avaient joué dans la politique américaine une part aussi large que dans celle de la France ou de l'Angleterre. Mais elles ont été relativement sans importance, surtout depuis 1815.

Il est encore une autre source où le Pouvoir exécutif pourrait puiser de la force contre le Pouvoir législatif. La Constitution, jugeant certaines fonctions comme étant naturellement du ressort de l'Exécutif, les a réservées au Président, en les excluant de la compétence du Congrès. Un examen attentif démontre cependant qu'il n'est pour ainsi dire pas une seule de ces fonctions que le long bras du Pouvoir législatif ne puisse atteindre. Le Président est commandant en chef de l'armée, mais l'organisation et la force de l'armée sont fixées par des lois. Il fait des nominations, mais le Sénat a le droit de les rejeter, et le Congrès peut spécifier par des actes les attributions des divers agents, et réduire le salaire de tout fonctionnaire, le Président et les juges exceptés. La seule vraie force du Pouvoir exécutif, le rempart derrière lequel il peut résister à l'Assemblée lé-

gislative, c'est donc, en temps ordinaire, son droit de veto (1). En d'autres termes, il survit comme exécutif, non pas en vertu de ses fonctions propres, mais bien à cause de la part qu'il a reçue dans les fonctions législatives : il maintient sa position par la force des choses, non pas parce qu'il est séparé du Pouvoir législatif, mais plutôt parce qu'il participe à un droit qui appartient en réalité à ce Pouvoir (2).

Une autorité reposant sur un veto susceptible d'être annulé par une majorité des deux tiers, semble, tout d'abord, quelque peu frêle. Toutefois, l'expérience d'un siècle a démontré que les deux grands partis étant presque toujours de force égale, il en résulte entre les deux Chambres de fréquentes différences d'opinions, et qu'elles se trouvent rarement réunir l'une et l'autre une majorité de même couleur des deux tiers. Là est la raison de l'indépendance, dont a joui le Pouvoir exécutif. Il est fort pour la défense, si ce n'est pour l'attaque. Le Congrès, sauf dans l'étroite sphère que la Constitution a réservée au Prési-

(1) Dans les moments de danger public, comme pendant la guerre de Sécession, l'exécutif acquiert soudain une puissance formidable. Le commandement des armées devient alors une question de la plus haute importance, et le Corps législatif sentant son incapacité à prendre des décisions rapides et secrètes, lâche les rênes à l'exécutif, et met, en pratique, à sa disposition son pouvoir de faire des lois.

(2) Ce qui est dit ici des Assemblées exécutive et législative nationales est vrai *a fortiori* des Assemblées exécutive et législative d'Etat. Le Gouverneur d'Etat n'a aucune action indépendante, tenu en échec, comme il l'est, à chaque pas, par des lois d'Etat, dont les dispositions minutieuses ne laissent rien à sa discrétion. Il n'a même pas de Ministres, les autres fonctionnaires importants de l'Etat étant choisis non par lui, mais par un vote populaire. Son patronage est petit, et il n'a aucune part dans la politique extérieure. Le Pouvoir législatif d'Etat prévaudrait contre lui en toutes choses, s'il n'avait son veto, et si la Constitution d'Etat n'avait pris soin de restreindre, sur plusieurs points, le droit de légiférer de l'Assemblée (Voyez ci-après, chap. XXXVII-XLV).

dent, peut faire échouer ses desseins, mettre en échec ses Ministres, leur poser de continuelles questions et les lasser. Mais il ne peut pas le mener où il ne veut pas aller, ni renvoyer ses Ministres pour désobéissance ou incompétence.

Tout individu qui combat une Assemblée a de grands avantages sur elle. Il va droit au but. Ses secrets sont mieux gardés. Il peut semer la discorde chez ses adversaires, frapper des coups plus rapides. Jules César était un terrible adversaire pour le Sénat, Cromwell pour le long Parlement, même Louis Napoléon pour l'Assemblée française de 1851. Aussi, le Président, énergique, résolu, prudent et populaire, peut bien espérer de l'emporter sur un Corps qu'il peut diviser par un habile emploi du patronage, lasser par une inflexible patience, dominer par l'admiration des masses toujours disposées à se rallier autour d'une personnalité marquante. Dans une lutte, toutefois, qui durerait un certain nombre d'années, une Assemblée aurait l'avantage sur une succession de hauts fonctionnaires, surtout de fonctionnaires élus. Le Sénat romain empiéta sur les consuls, malgré qu'il ne fût pas un pouvoir représentatif ou législatif ; les Conseils carthaginois empiétèrent sur les Suffètes, les Conseils vénitiens sur le Doge. Les hommes vont et viennent, les Assemblées vont toujours ; elles sont immortelles, parce que, tandis que les membres changent, la politique, la passion d'étendre son autorité, la ténacité qui s'attache au terrain conquis, demeurent et persistent. Un magistrat faible succède à un fort, et abandonne les conquêtes de son prédécesseur ; mais une Assemblée garde ce qu'elle a gagné (1). Sa pression est régulière et continue ; elle étend toujours ses propres

(1) C'est encore plus évidemment le cas, quand les membres du gouvernement exécutif ne siègent pas dans l'Assemblée. Quand ils le font, et en sont les leaders, leur influence tend à limiter les empiètements législatifs. La présence même de personnes qui seront probablement appelées avant peu à former l'exécutif, a son influence, car ils ont une tendance à défendre la position constitutionnelle d'une autorité à laquelle ils nourrissent l'espoir de succéder à leur tour. Ceci s'est vu fréquemment en Angleterre.

pouvoirs par une sorte de processus naturel, et invente de nouvelles méthodes pour enchaîner son rival. C'est ainsi que le Congrès, bien qu'il ne soit, aujourd'hui, ni plus aimé ni plus respecté qu'il y a quatre-vingts ans, et qu'il n'ait point fait preuve de plus hautes capacités pour défendre les intérêts de l'Etat, a pourtant réussi à s'emparer de tout le terrain que la Constitution avait laissé discutable entre le Président et lui (1). S'il possédait une meilleure organisation interne, il serait, plus ouvertement qu'il ne l'est à présent, le pouvoir suprême dans le gouvernement.

Dans leur effort pour arriver à un équilibre des pouvoirs, les pères de la Constitution ont si bien réussi, qu'aucun pouvoir n'a subjugué l'autre. Mais ils n'ont pas suffisamment pesé les inconvénients qui résultent de la disjonction des deux organes principaux du gouvernement. Ils ont délivré l'Administration d'un devoir que les Ministres européens trouvent épuisant et difficile à concilier avec le propre fonctionnement du travail administratif — le devoir d'assister aux séances de l'Assemblée législative et d'en conduire les débats. Ils ont assuré la continuité de la politique exécutive pendant quatre ans au moins, au lieu de laisser le gouvernement à la merci de majorités oscillantes dans une Assemblée excitable. En revanche, ils ont tellement limité la sphère d'action de l'exécutif qu'il ne peut être le leader du pays, ni même de son propre parti dans le pays. Ils ont cherché à rendre indépendants les membres du Congrès, mais ils les ont, en même temps, privés de quelques-uns des avantages dont jouissent les législateurs européens, apprendre à administrer, voire même à légiférer sur les questions administratives. Ils les ont condamnés à être des architectes sans science, des critiques sans expérience, des censeurs sans responsabilité.

(1) La modification (en 1869) et le rejet (en 1886) du « Tenure of office Act » (voir plus haut, p. 101) peuvent à peine être considérés comme des preuves du contraire, parce que cet « Act », en le supposant constitutionnel, n'avait fonctionné que difficilement.

CHAPITRE XXII

LES COURS FÉDÉRALES

Lorsqu'en 1788 les Etats plus ou moins étroitement conférés du Nord de l'Amérique s'unirent en une nation, on comprit bien que des tribunaux nationaux étaient une partie nécessaire du gouvernement national. Sous la Confédération, il n'existait aucun moyen de faire exécuter les traités conclus par le Congrès, ou les ordres émanés de lui, parce qu'aucun devoir ne liait à ce faible corps les Cours des divers Etats et que celles-ci n'avaient nul désir de lui venir en aide. Mais, à cette époque où un Corps législatif fédéral avait été établi, dont les lois devaient être directement applicables à tous les citoyens, une Cour de justice fédérale était évidemment indispensable pour interpréter et appliquer ces lois et les imposer à l'obéissance des citoyens. Il y avait bien l'alternative de confier leur exécution aux Cours d'Etat. Toutefois, celles-ci n'étaient pas outillées pour traiter de questions d'un caractère quasi-international, telles que la juridiction de la marine et les droits acquis par traités. Elles ne possédaient pas les moyens de trancher les difficultés surgissant entre les divers Etats. On ne pouvait se fier à elles pour distribuer une justice complètement équitable à leurs propres citoyens et à ceux d'un autre Etat. Placées sous le contrôle de leur propre gouvernement d'Etat, elles auraient pu être forcées de mettre de côté toute loi fédérale désappprouvée par lui ; ou même, si elles avaient admis l'autorité de la loi, elles auraient pu manquer du zèle

ou du pouvoir nécessaires à son application. De plus, comme elles sont des autorités égales et indépendantes les unes des autres, sans Cour d'appel au-dessus d'elles pour corriger leurs erreurs ou harmoniser leurs vues, elles auraient probablement interprété de manières différentes la Constitution fédérale et ses dispositions législatives et obscurci la loi par la variété de leurs décisions. Ces raisons rendaient impérieux l'établissement d'un nouveau tribunal ou de nouveaux tribunaux, entièrement détachés des Etats, et faisant partie des rouages du nouveau gouvernement. A côté des treize (aujourd'hui quarante-cinq) différents groupes de Cours d'Etat — dont la juridiction sous les lois de l'Etat, entre leurs propres citoyens, est demeuré intacte — s'établit un système nouveau et complexe de Cours fédérales. La Constitution esquissa le système. Le Congrès le perfectionna par des lois ; et comme les détails reposent sur ces lois, il s'est réservé le pouvoir de les modifier. Peu d'institutions américaines méritent davantage d'être étudiées que cette machine judiciaire si compliquée : peu sont plus dignes d'admiration pour le facile glissement de ses rouages, peu ont plus contribué à la paix et au bien-être de la patrie.

Les Cours fédérales se subdivisent en trois classes :

La Cour suprême, qui siège à Washington.

Les Cours de Circuit.

Les Cours de District.

La Cour Suprême est directement créée par l'art. III, § 1, de la Constitution, sans détermination du nombre de ses juges. A l'origine il y en avait six, — on en compte neuf aujourd'hui, — un « chief-justice », avec un traitement de 10 500 de dollars (52 500 fr.), et huit « associate justices », traitement de 10 000 dollars. Les juges sont nommés par le Président et confirmés dans leurs fonctions par le Sénat. Ils conservent leurs sièges *tant qu'ils observent une bonne conduite, during good behaviour*, c'est-à-dire qu'ils ne

sont révoqués qu'à la suite d'un *impeachment*. Leur situation est donc mieux assurée même que celle des juges anglais qui peuvent être révoqués par la Couronne sur une adresse des deux Chambres du Parlement (1). De plus, les lois anglaises n'assurent l'inamovibilité que des juges de la Cour Suprême de justice, non celle des juges de comtés ou d'autres Cours locales, tandis que les dispositions de la Constitution américaine s'appliquent aussi bien aux juges fédéraux inférieurs qu'aux juges supérieurs (2). Les Pères de la Constitution étaient extrêmement anxieux d'assurer l'indépendance de leurs magistrats; ils les regardaient comme une citadelle, et pour le peuple et pour les Etats, contre les agressions possibles du Congrès ou du Président (3).

Ils consacrèrent le principe de l'inamovibilité de la magistrature par un vote unanime de la Convention en 1787, parce qu'ils considéraient le risque de conserver dans son emploi un juge sans connaissances suffisantes comme un mal moindre que la soumission de tous les juges au corps législatif, résultat qu'auraient fatalement amené des nominations qui auraient dépendu de la volonté législative. Le résultat a justifié leurs espérances. Les juges se sont montrés indépendants et du Congrès et des partis, et la sécurité de leur position ne les a que fort rare-

(1) 12 et 13 Guillaume III, chap. II; *cf.* 1 George III, chap. XXIII. La résistance occasionnelle du parlement de Paris, dont les membres étaient nommés à vie, à la Couronne de France, a dû probablement confirmer la Convention de 1787 dans son attachement à ce principe anglais.

(2) Les juges des Etats-Unis dans les territoires sont soumis à une législation différente. Voir chap. XLVII.

(3) Voir Hamilton dans le *Federalist*, n° XXVIII: La règle de bonne conduite nécessaire pour le maintien en fonctions du magistrat judiciaire est certainement l'une des meilleures améliorations modernes dans l'exercice du gouvernement. Dans une monarchie, elle est une barrière excellente au despotisme du prince; et dans une république, elle n'est pas moins efficace contre les empiètements et l'oppression du corps législatif.

ment tentés de s'écarter de leurs devoirs judiciaires. Quatre fois, on a eu recours à l'*impeachment*, dont une fois seulement, et sans succès, contre un juge de la Cour suprême (1). Le principe de l'inamovibilité a été plusieurs fois attaqué, à commencer par Jefferson, qui soutenait que les juges ne devaient être nommés que pour quatre ou six ans. On voulait changer la durée des fonctions des juges fédéraux, comme on avait changé, dans la plupart des Etats, celles des juges d'Etat ; mais le Congrès a toujours rejeté les amendements constitutionnels proposés.

La Cour Suprême siège à Washington d'octobre à juillet de chaque année: Tout arrêt doit être prononcé par six juges présents. Cette règle retarde l'expédition des affaires, parce qu'elle empêche la Cour de se diviser en deux ou plusieurs branches, elle a en revanche l'avantage d'assurer un examen approfondi de chaque affaire. Les audiences se tiennent au Capitole, dans la Chambre antérieurement occupée par le Sénat, et les juges portent une robe noire. Ils sont non seulement les seuls fonctionnaires publics, mais on pourrait presque dire les seules personnes non ecclésiastiques dans toute l'étendue du territoire des Etats-Unis qui soient revêtus d'un uniforme officiel,(2). Chaque affaire est discuté deux fois par le Corps tout entier ; la première fois, pour s'assurer de l'opinion de la majorité ; le jugement est alors rédigé par l'un des membres du tribunal ; la seconde fois, lorsqu'il est rédigé, pour permettre aux juges

(1) Ce juge était Samuel Chase du Maryland, 1804-5. Les autres étaient des juges fédéraux de district. Deux furent convaincus, l'un de violence, probablement due à l'ivresse ou à la folie, l'autre de rebellion, le troisième fut acquitté.

(2) Excepté, toutefois, quelques universités dans lesquelles le président et les professeurs, et (plus rarement) les étudiants portent des robes académiques dans certaines grandes occasions, telles que la séance d'ouverture ; les juges des Cours fédérales de Circuit et des Cours d'Appel de New-York portent aussi des robes.

de le critiquer à nouveau et de l'adopter définitivement comme arrêt de la Cour.

Les « Cours de Circuit » ont été créées par le Congrès qui a reçu de la Constitution le pouvoir d'établir à son tour des « Cours inférieures ». Il y a aujourd'hui neuf Circuits judiciaires avec des Cours annuelles. A chacune d'elles sont attachés deux juges de Circuit au traitement de 6 000 dollars, et un juge de la Cour Suprême. La Cour de Circuit peut être tenue soit par un juge de Circuit seul, soit par le juge de circuit de la Cour Suprême seul, soit par les deux ensemble, soit encore par l'un ou l'autre siégeant avec le juge de District (voir plus loin) qui fait partie du district dans lequel se tient la Cour particulière de Circuit, soit enfin par le juge de District seul. Une loi de 1891 a établi des Cours de Circuit d'appel, où sont jugés de nouveau des affaires provenant de Cours de Districts ou de Circuits, sans préjudice d'un second appel, dans quelques cas, devant la Cour Suprême, à laquelle, d'ailleurs, des appels directs des Cours de Districts ou de Circuits peuvent encore être faits pour certaines affaires. On espère, par la création de ces nouvelles Cours, alléger le travail de la Cour Suprême.

Les Cours de District forment la troisième et dernière classe des tribunaux fédéraux. Il y en a actuellement cinquante-cinq et leurs juges reçoivent des traitements 5 000 dollars (25 000 francs) par an. La Constitution ne dit pas d'une manière absolue que les juges de District et les juges de Circuit doivent être nommés par le Président et le Sénat comme les membres de la Cour Suprême, mais on a toujours présumé que telle avait été son intention, et les nominations se font, en conséquence, par l'accord de ces deux pouvoirs.

Pour expédier les réclamations privées contre le gouvernement fédéral, on a établi à Washington un tribunal spécial appelé la Cour des « Claims », avec cinq juges aux appointements de 4 500 dollars. De ces Cours, on appelle directement à la Cour Suprême.

La juridiction des Cours fédérales embrasse les classes suivantes d'affaires (je ne dirai, pour expliquer leur nature, que le strict nécessaire) (1). Tous les autres cas sont de la compétence des Cours d'Etats, et il n'est pas possible (sauf dans les hypothèses que nous indiquerons plus tard), de faire appel des décisions de ces Cours aux Cours fédérales.

1° « Les affaires qui soulèvent, en droit et en équité, des contestations sur l'interprétation de la Constitution et des lois des Etats-Unis, ou sur celle des contrats faits en conformité de cette Constitution et de ses lois. »

Il était nécessaire, dans le but d'assurer la suprématie de la Constitution nationale et des lois nationales sur les lois d'Etat, de les placer sous la sauvegarde d'une magistrature nationale. Ce principe a pour conséquence d'attribuer aux Cours fédérales la compétence de tous les procès dans lesquels une des parties invoque une disposition fédérale quelconque. Elle permet au demandeur qui se réclame d'une loi fédérale d'actionner son adversaire devant une Cour fédérale ; elle autorise, en revanche, un défendeur qui base sa défense sur une disposition fédérale, de faire reporter devant une Cour fédérale une instance qui avait été primitivement engagée devant une Cour d'Etat (2) ; mais, bien entendu, si le procès est d'abord venu devant devant une Cour d'Etat, il n'y a pas de raison

(1) « Tous les cas énumérés comme étant du ressort de la cour fédérale, sont ceux qui touchent à la sécurité, la paix et la souveraineté de la nation, ou ceux qui laissent supposer que des liens, des préjudices, des jalousies, des intérêts d'Etat pourraient dominer ou entraver l'administration régulière de la justice. Le pouvoir d'appel, dans tous ces cas, est fondé sur les principes les plus évidents de la politique et de la sagesse ; il est nécessaire au maintien de l'uniformité des décisions sur tous les sujets visés par la Constitution. — Kent, *Commentaires* (édition d'Holme), vol. I, p. 320.

(2) L'affaire peut être distraite soit avant, soit après le jugement ; dans ce dernier cas, on procède soit par voie d'appel, soit par « *writ of error* ».

pour l'en distraire, sauf dans le cas où l'on s'aperçoit qu'il peut mettre en question une disposition fédérale. C'est en s'inspirant de ce principe que l'Act judiciaire (1789) dispose : « Il y a lieu d'en référer à la Cour Suprême des Etats-Unis pour tout jugement ou pour tout arrêt, dans quelque procès que ce soit, rendu par la plus haute Cour de loi ou d'équité d'un Etat, chaque fois que la question de validité d'un traité ou d'une loi des Etats-Unis, ou d'un acte d'autorité en découlant s'étant posée, la décision intervenue dénie cette validité ; chaque fois, également, que la validité d'une loi d'un Etat ou d'un acte d'autorité en découlant étant discutée parce qu'ils seraient contraires à la Constitution, aux traités ou aux lois des Etats-Unis, une décison en faveur de la validité est intervenue ; chaque fois, enfin, que des titres, droits, privilèges ou immunités sont réclamés en vertu soit de la Constitution, soit d'un traité, d'une loi des Etats-Unis, ou d'une commission donnée par eux ou d'un acte d'autorité fait en conformité des pouvoirs par eux conférés, et que la décision conteste ces titres, droit, privilège, ou immunité invoqués ou réclamés par l'une ou l'autre partie en vertu de ces Constitutions, traité, loi, commission ou acte d'autorité. Toutefois, pour qu'on puisse en référer dans cette hypothèse, il faut qu'il soit démontré par le jugement, soit d'une façon expresse, soit implicitement mais d'une manière non douteuse, que quelques-uns des cas ci-dessous énumérés se sont présentés dans la Cour d'Etat, et qu'on les a examinés. Il ne suffit pas qu'ils aient été soulevés ou qu'on eût pu les soulever. Et si la décision de la Cour d'Etat est favorable au droit, titre, privilège, ou exemptions réclamés, l'Act judiciaire ne permet pas de distraire l'affaire ; elle ne le permet pas davantage là où la validité de la loi d'Etat est en question, et où la décision de la Cour d'Etat conteste cette validité (1). »

(1) Cooley, *Constitutional Limitations*, p. 16. Pour les détails concernant la distraction des instances, et les restrictions

La règle paraît compliquée, mais la détermination des cas dans lesquels elle s'applique et son fonctionnement sont très clairs. Chaque fois que, dans un procès, une disposition fédérale doit être interprétée ou appliquée par une Cour d'Etat, et que cette Cour adopte cette disposition fédérale, c'est-à-dire la considère comme gouvernant le procès, et en fait, par voie de conséquence, l'application, la suprématie de la loi fédérale est par cela même reconnue et admise. Il n'existe, dès lors, aucune raison pour saisir de l'affaire un tribunal fédéral. Un tribunal de cette nature ne pourrait, en effet, rien faire de plus que n'a fait la Cour d'Etat pour affirmer l'autorité fédérale. Mais si, au contraire, la décision de la Cour d'Etat n'est pas en faveur de l'application de la loi fédérale, il n'est que juste d'accorder à la partie qui souffre de cette décision le droit de faire juger la question par les juges fédéraux : elle peut, dès lors, et c'est là pour elle un pouvoir absolu, porter l'affaire devant la Cour suprême (1).

Cette règle s'étend même aux actes exécutifs des autorités fédérales. Si, par exemple, une personne a été arrêtée par un officier fédéral, une Cour d'Etat n'a pas le droit de le relâcher sur un *writ* d'*habeas corpus* ou d'examiner la légalité de sa détention prononcée par les autorités fédérales. C'est ce que proclamait le Chief-Justice Taney : « Les pouvoirs du gouvernement général et ceux des Etats, bien

apportées aux règles sur cette matière, lorsque le procès porte sur un chiffre minime, voir Cooley, *Principles of Constitutional law*, p. 122 et suivantes : voir aussi l'Act du 3 mars 1887.

(1) Il peut se faire, cependant, que, dans certains cas, une loi fédérale soit nécessaire pour conférer aux Cours fédérales juridiction pour les procès s'élevant à l'occasion d'un traité. C'est ce qui s'est produit dans le cas du lynchage de certains Italiens à la Nouvelle-Orléans en 1891. Le gouvernement italien, dans sa plainte, invoqua le traité de 1871 entre les Etats-Unis et l'Italie, mais il semble bien que le Congrès n'avait pas songé à attribuer aux Cours fédérales la compétence des délits faits en violation de ce traité.

qu'existant et étant exercés les uns et les autres sur le même territoire, constituent, néanmoins, des souverainetés séparées et distinctes, agissant séparément et d'une façon indépendante dans leurs sphères respectives. Et la sphère d'action des Etats-Unis est tellement hors d'atteinte d'un procès judiciaire soumis à une Cour d'Etat qu'on pourrait croire que la ligne de démarcation est tracée par des bornes et par des édifices apparents (1). »

2° « Les procès concernant les ambassadeurs, ministres plénipotentiaires et consuls. »

Ces personnes ont un caractère international, et il ne serait pas convenable de les rendre justiciables d'une Cour d'Etat qui n'a rien à faire avec le gouvernement national, et dont les membres ne présentent peut-être pas, au point de vue des connaissances juridiques et du caractère, les mêmes garanties que ceux des Cours fédérales.

3° « Les procès qui relèvent de la juridiction de l'amirauté et de la juridiction maritime. »

Cette classe ne comprend pas seulement les cas relatifs aux prises maritimes, mais, d'une manière générale, ceux qui touchent aux contrats maritimes et à la navigation aussi bien sur les lacs et les rivières des Etats-Unis qu'en pleine mer.

4° « Les procès dans lesquels le gouvernement des Etats-Unis joue un rôle, soit comme demandeur, soit comme défendeur. »

Cette disposition s'explique par cette considération que le gouvernement des Etats-Unis ne doit ni assigner ni être assigné devant une Cour d'Etat dont il est difficile d'admettre qu'un gouvernement national puisse accepter la décision. Lorsqu'une demande d'indemnité est faite au gouvernement fédéral, le tribunal régulièrement compétent est la « Court of Claims ».

5° Les procès entre deux ou plusieurs Etats, entre un

(1) *Ableman* contre *Booth*, 21 How. 516.

Etat et les citoyens d'un autre Etat, entre les citoyens de différents Etats, entre les citoyens d'un même Etat, relatifs à des concessions de terrains dans un autre Etat, et entre un Etat ou les citoyens de cet Etat et des Etats étrangers ou les citoyens ou sujets de cet Etat étranger ».

Dans tous ces cas, une Cour d'Etat pourrait être, ou tout au moins semble être un tribunal partial. Il est dès lors désirable que les jugements à intervenir soient prononcés par des magistrats également indépendants du demandeur et du défendeur. En leur permettant d'avoir recours à un tribunal sans préventions, composé d'hommes compétents, les citoyens des Etats obtiennent de plus grandes facilités commerciales qu'avec tout autre système ; ils auront, en effet, plus de crédit auprès des personnes appartenant à d'autres Etats, si ces derniers savent que leurs droits sont sous la protection non pas de juges locaux et peut-être prévenus, mais de magistrats nommés par le gouvernement national, et incapables de se laisser influencer par des considérations locales (1).

Une part importante de la juridiction ainsi attribuée aux tribunaux fédéraux leur a été plus tard enlevée. Lorsque la Constitution fut soumise au peuple, une des principales objections qu'on éleva contre elle fût qu'elle exposait un Etat, bien qu'il constituât une république souveraine, à être assigné par un simple citoyen appartenant à un autre Etat. Qu'un Etat en assignât un autre, cela était, peut-être, nécessaire : quel autre moyen pouvait-il, en effet, y avoir, de terminer un conflit ? Mais le pouvoir

(1) Il existe en Europe des pays avec lesquels les commerçants étrangers sont peu disposés à entrer en relations, parce qu'ils obtiennent difficilement justice contre un indigène. Le sentiment local était, il est facile de le comprendre, bien plus fort dans l'Amérique de 1787 qu'il ne l'est de nos jours. Les Anglais qui avaient obtenu des jugements contre des citoyens américains ne purent les faire exécuter de 1783 à 1789, époque de l'établissement des Cours fédérales.

aussi bien que la dignité d'un Etat ne seraient-il pas compromis si cet Etat pouvait être traduit devant une Cour par un simple particulier. Hamilton, dans le *Fédéraliste*, tournait l'objection par le raisonnement suivant. D'après lui, la clause de la Constitution en question ne devait pas être interprétée comme attributive de juridiction; elle devait être considérée comme soumise à la doctrine générale d'après laquelle un corps souverain ne peut pas être poursuivi en justice par un particulier, sans son propre consentement; il ajoutait qu'on ne pouvait pas implicitement détruire cette doctrine, qu'il fallait pour cela une disposition formelle (1). Toutefois, en 1793, la Cour suprême, dans le fameux procès de *Chisholm* contre l'*Etat de Georgie* (2), donna à la Constitution une interprétation entièrement différente de celle d'Hamilton, en reconnaissant le bien fondé d'une action dirigée par un particulier contre l'Etat de Géorgie : la Géorgie protesta et refusa de comparaître, mais un arrêt de la Cour décida qu'elle serait condamnée par défaut dans le cas où elle ne comparaîtrait pas pour se défendre à jour fixe. Ses cris de rage remplirent l'Union, et lui valurent l'assistance de plusieurs autres Etats. Un amendement à la Constitution (le onzième) fut voté par le Congrès et accepté par la majorité d'Etats exigée par la loi : il décide que « le Pouvoir judiciaire des Etats-Unis ne sera pas interprété comme s'étendant aux procès commencés ou continués contre un des Etats-Unis par les citoyens d'un autre Etat ou par les citoyens ou sujets d'un Etat étranger (3) ». S'abritant derrière cet

(1) *Fédéraliste*, n° 81. La même opinion fut soutenue à la même époque par John Marshall (plus tard Chief-Justice) dans la Convention de Virginie en 1788.

(2) Dall., 419.

(3) On a reconnu que cet amendement ne s'appliquait qu'au cas où un Etat était partie au procès, et ne s'étendait pas au cas où un Etat aurait des intérêts dans une Société. Il en est de même pour les appels et « writs of error ».

amendement, plusieurs Etats ont impunément répudié leurs dettes.

La Cour Suprême est tribunal ordinaire dans les procès intéressant les ambassadeurs, et dans ceux dans lesquels un Etat joue un rôle, soit comme demandeur, soit comme défendeur ; dans tous les autres cas, il est tribunal d'appel ; cela veut dire qu'il peut être saisi des décisions des Cours fédérales, et, sous certaines conditions que nous avons fait connaître, de celles des Cours d'Etat. Sa juridiction, est, pour certaines matières, exclusive, pour d'autres, concurrente à celle des Cours d'Etat. Bien des questions difficiles et insolubles ont été soulevées à ce sujet. Je suis obligé de les laisser de côté parce qu'elles nécessiteraient, pour être comprises, de longues explications (1). Il est, cependant, bon de noter un point. Le Congrès ne peut pas investir les Cours d'Etats d'une juridiction quelconque, parce qu'il n'a aucune autorité sur elles, et que la Constitution ne lui permet pas de leur déléguer des pouvoirs judiciaires. Il faut conclure de ceci que la juridiction d'une Cour d'Etat, chaque fois qu'elle est concurrente à celle des juges fédéraux, est une juridiction que la Cour possède de son propre droit, indépendante de la Constitution. Chaque fois que le Congrès a paru vouloir imposer des devoirs aux Cours d'Etats, elles ont refusé de les accepter et de les accomplir.

La juridiction criminelle des Cours fédérales, qui s'étend à tous les délits contre la loi fédérale, est purement statutaire. « Les Etats-Unis ne peuvent pas, par cela même

Très récemment (mars 1892), la Cour suprême a décidé à une forte majorité, dans l'affaire des Etats-Unis contre le Texas, que les Etats-Unis pouvaient actionner en justice un Etat.

(1) Le jurisconsulte que ces questions intéresseraient pourrait consulter Story, *Commentaires sur la Constitution*, chapitre XXXVIII, et les jugements du Chief-Justice Marshall dans les cas de *Martin* contre *Hunter* (1 Wheat. 304) et de *Cohens* contre *Virginia* (6 Wheat. 406).

qu'ils sont des Etats-Unis, avoir un *common law*. Ils tirent leurs pouvoirs du peuple; la Constitution en est l'expression; on trouve ces pouvoirs daus la loi écrite et non autre part (1). »

La procédure des Cours fédérales est déterminée par le Congrès, qui est tenu de se conformer à un petit nombre de règles contenues dans la Constitution, telles que celles qui consacrent le droit pour chacun d'être jugé par un jury dans les procès criminels (2) et dans ceux de *common law* (3). Comme il est question de procès « en droit et en équité », on admet que le Congrès ne peut pas accomplir, ainsi qu'il a été fait dans plusieurs Etats de l'Union et en Angleterre en 1873, une fusion du droit et de l'équité, mais qu'il doit conserver ces méthodes de procédure distinctes, bien qu'elles soient appliquées par les mêmes juges.

La loi qui est appliquée dans les Cours fédérales est, bien entendu, d'abord et surtout, celle qui prend sa source dans la législature fédérale; lorsqu'elle est applicable, cette loi l'emporte sur toute loi d'Etat. Mais bien souvent, par exemple dans les procès entre citoyens de différents Etats, la loi fédérale n'est pas en question, ou ne l'est que d'une façon secondaire. Dans ces cas, la première chose à faire est de déterminer la loi qui doit gouverner le cas, chaque Etat ayant sa loi propre ; et lorsque ce point a été bien établi, d'en faire l'application aux faits ; une Cour anglaise agit de même, lorsqu'ayant à examiner la validité d'un mariage contracté en France ou en Ecosse, elle applique la loi française ou écossaise. En appliquant la loi d'un Etat (et nous entendons par là sa constitution, ses statuts et son *common law*, qui, dans la Louisiane, est la loi civile dans sa forme française), les Cours fédérales ont

(1) Cooley, *Principles*, p. 131.
(2) Art. III, § 2.
(3) Amendement, VII, § 1.

le devoir de suivre la jurisprudence des Cours d'Etat ; ces Cours ne constituent-elles pas, en effet, dans chaque Etat la plus haute autorité en matière de droit ? Cette doctrine est, aujourd'hui, si bien ancrée, qu'il est arrivé à la Cour Suprême de revenir sur ses décisions antérieures concernant des points de droit d'Etat, afin de mettre sa jurisprudence d'accord avec celle de la plus haute Cour de l'Etat. Il est inutile de faire remarquer que, lorsqu'il s'agit de questions de législation fédérale, les Cours d'Etat suivent la jurisprudence des Cours fédérales (1).

Pour assurer l'exécution de ses sentences, chaque Cour fédérale a à sa disposition un officier de la force publique appelé « Marshal des Etats-Unis », qui correspond au Shérif des Gouvernements d'Etat ; son devoir est de faire respecter les *writs*, jugements ou ordonnances des tribunaux ; il procède aux arrestations, fait exécuter les décisions judiciaires, pratique des saisies, etc. S'il rencontre de la résistance, il a le droit de faire appel à tous les bons citoyens ; refusent-ils ou ne peuvent-ils pas lui venir en aide, il doit en référer à Washington et obtenir l'assistance des troupes fédérales. Il existe, aussi, dans chaque district judiciaire, un Ministère public fédéral, appelé le « district attorney des Etats-Unis ». Sa mission est d'exercer des poursuites contre les personnes qui transgressent les lois fédérales ou négligent de s'acquitter de leurs obligations envers le Fisc fédéral. Ces deux fonctionnaires dépendent de l'Attorney général qui est le chef du département de la justice. Ils constituent

(1) Le pouvoir judiciaire de tout gouvernement est l'organe le plus propre à l'interprétation des actes législatifs de ce gouvernement..... Une conséquence de ce principe est que l'interprétation donnée par la Cour Suprême à la Constitution et aux lois des Etats-Unis est considérée par tous comme l'interprétation exacte ; il en est de même de l'interprétation donnée par les Cours des différents Etats aux actes législatifs de ces Etats, à moins qu'ils ne soient en conflit avec la Constitution, les lois, ou les traités des Etats-Unis. » Marshall, C.-J., dans *Elmendorf* contre *Taylor*, 10 Wheat. 109.

un filet d'autorités fédérales couvrant tout le territoire de l'Union et indépendants des officiers des Cours d'Etat et des fonctionnaires du Ministère public qui représentent les Gouvernements d'Etat. Lorsqu'un Etat possède une prison destinée aux prisonniers fédéraux, le « Marshal » des Etats-Unis remet ses prisonniers entre les mains du geôlier d'Etat : lorsqu'il n'y a pas de prison de ce genre, il s'arrange comme il peut pour les faire garder.

Le lecteur européen se demandera, sans doute, comment peut fonctionner un pareil système si compliqué ; chaque pouce de terrain de l'Union est, en effet, soumis à deux juridictions, et chacune a deux catégories de juges et d'officiers publics n'obéissant pas aux mêmes supérieurs, se mouvant dans des sphères séparées seulement par une ligne idéale, et se heurtant en pratique les uns les autres. La réponse est que le système fonctionne, et qu'il fonctionne aujourd'hui facilement après une expérience de cent ans. Il est plus coûteux que les systèmes plus simples de France, de Prusse ou d'Angleterre, bien que, étant donné la modicité du traitement des juges, les frais retombent plutôt sur les plaideurs que sur le trésor public. Et pourtant, il ne donne lieu qu'à peu de conflits et de haines, parce que la clef de toutes les difficultés doit être trouvée dans ce principe que partout où la loi fédérale est applicable elle doit l'emporter, et que tout plaideur qui prétend à l'application de la loi fédérale a le droit de faire trancher la question par une Cour fédérale. La finesse d'esprit des avocats et des juges, une jurisprudence bien établie, rendent la solution de ces questions de compétence et de juridiction plus facile que ne pourrait le supposer un praticien européen; d'autre part, le sentiment de respect du peuple pour les lois, et sa conviction que la suprématie de la loi et de la juridiction fédérales tournent au profit commun de la nation, sont des garanties de son obéissance aux jugements fédéraux. L'exécution de la loi, surtout de la loi criminelle, laisse beau-

coup à désirer dans quelques parties de l'Amérique ; mais les difficultés qui s'élèvent ne sont pas dues à des conflits entre les prétentions des Etats et de la Fédération ; elles sont motivées par d'autres tendances également hostiles à ces deux autorités.

Un mot pour conclure sur la séparation du Pouvoir judiciaire des deux autres Pouvoirs, ce que les auteurs de la Constitution considéraient comme un de leurs chefs-d'œuvre. Il est plus facile de distinguer les attributions du Pouvoir législatif de celles du Pouvoir judiciaire que de celles du Pouvoir exécutif. Le Pouvoir législatif fait la loi, le Pouvoir judiciaire l'applique à des cas particuliers ; il examine pour cela des faits, et après les avoir bien contrôlés, il détermine la loi qui doit les régir. Il n'en est pas moins vrai que, sur certains points, les deux Pouvoirs se touchent, et qu'un terrain existe qui peut être réclamé d'une part par le Pouvoir judiciaire, de l'autre par le Pouvoir législatif. Dans la plupart des pays, les Cours sont sorties du Pouvoir législatif ou plutôt, le corps souverain qui comme le Parlement était, à l'origine, à la fois une Cour judiciaire et une législature s'est débarrassé en faveur d'autres personnes de la masse de ses devoirs judiciaires, tout en en retenant quelques-uns pour les exercer lui-même.

L'Amérique, en règle générale, a suivi les principes et la pratique de l'Angleterre. Pas plus que l'Angleterre, elle ne possède de tribunaux administratifs distincts, tels qu'il en existe sur le continent européen, mais elle permet d'assigner ou de poursuivre ses fonctionnaires devant les tribunaux ordinaires. Comme l'Angleterre, elle a donné à ses juges (c'est-à-dire aux juges fédéraux) une situation à l'abri des caprices des Pouvoirs législatif et exécutif. Comme elle, elle reconnaît aux décisions judiciaires la force d'une loi jusqu'à ce qu'une loi les ait annihilées. Sur un point, elle est en progrès sur l'Angleterre, elle a défendu au Pouvoir législatif d'exercer les pouvoirs

d'une Cour criminelle, de prononcer des proscriptions, des peines corporelles, des pénalités, toutes mesures encore légales en Angleterre, bien que rarement appliquées (1). Sur d'autres, par contre, elle est en retard sur elle. L'Angleterre a, en pratique, renoncé à se servir d'une branche de son Parlement comme d'une Cour de justice pour l'examen des *impeachments*. L'Amérique, aujourd'hui encore, rejette sur une des Chambres du Congrès cette fonction qui peut mal convenir à une Cour ordinaire de justice, mais ne fait guère mieux l'affaire d'une Assemblée politique. L'Angleterre a abandonné aux Cours de justice l'examen des élections parlementaires contestées : l'Amérique le réserve encore au Congrès ; elle fait dépendre la validité de ces élections d'un vote de parti, sans se soucier beaucoup de leur sincérité. Des bills spéciaux et locaux investissent les particuliers de droits appartenant à l'Etat, tels que les franchises publiques, ou le pouvoir d'expropriation malgré l'opposition du propriétaire ; bien que ces bills paraissent être des attributs du pouvoir législatif, ils sont, en réalité, mieux examinés et décidés par les méthodes judiciaires que par l'opinion flottante, les mobiles privés, la politique de couloirs, qui dominent dans toutes les décisions législatives, sans que le contrôle de l'opinion publique s'exerce d'une façon suffisante. Partant de cette idée, l'Angleterre, tout en rapportant ces bills aux Commissions du Parlement, impose à ces Commissions une procédure quasi-judiciaire, et les accule en quelque sorte à la solution équitable. L'Amérique ne prend pas les mêmes précautions, et traite ces bills sur le même pied que les autres. Ainsi, nous apparaissent trois parcelles de terrain pouvant être revendiquées par le Pouvoir législatif et par le Pouvoir judiciaire. Toutes les trois appartenaient primitivement au Pouvoir

(1) Aucune des Chambres du Congrès ne peut punir un témoin pour offenses, contrairement à ce qui se passe dans le Parlement Britannique (*Kiburn* contre *Thompson*, 103, U. S. p. 168). Voir note au chapitre XXXIII, plus loin.

législatif. Toutes en Amérique continuent à lui appartenir. L'Angleterre, au contraire, a renoncé à la première, abandonné la seconde aux tribunaux, et traite la troisième par des procédés plutôt judiciaires que législatifs. Il est vrai que ces différences ne frappent pas, parce qu'on a l'impression profonde en Europe que l'Amérique est le pays dans lequel le Pouvoir judiciaire a fait le plus de progrès.

CHAPITRE XXIII

LES COURS ET LA CONSTITUTION

Il n'est pas de point dans le gouvernement des Etats-Unis qui ait excité autant de curiosité chez le lecteur européen, donné lieu à autant de discussions, provoqué autant d'admiration, et été si mal compris, que les devoirs assignés à la Cour suprême et les fonctions qu'elle remplit en tant que gardienne de l'Arche-Sainte de la Constitution. Et, pourtant, il n'y a dans cette matière aucun mystère. C'est un sujet qui n'est ni nouveau, ni compliqué. C'est la chose la plus simple au monde, à condition d'être considérée du bon côté.

En Angleterre et dans plusieurs autres Etats modernes, il n'y a aucune différence d'autorité entre une loi et une autre. Toutes sont faites par la législature : toutes peuvent être changées par la législature. Ce qu'on appelle en Angleterre des lois constitutionnelles, telles que la grande Charte, le Bill des Droits, l'act of Settlement, les acts de l'Union avec l'Ecosse et l'Irlande, ne sont que de simples lois ordinaires qui peuvent être abrogées par le Parlement à n'importe quel moment, comme il peut abroger un act concernant une grande route ou abaisser les droits sur le tabac (1). On a pris l'habitude de parler de la Constitution

(1) Cette doctrine, bien qu'établie depuis longtemps, n'aurait pas été généralement acceptée au commencement du XVII[e] siècle. De même que sir Thomas More avait soutenu qu'un Act du Parlement ne pouvait pas faire du roi le chef suprême de l'Eglise, de même

britannique comme d'une chose arrêtée et définitive. Mais il n'existe pas en Angleterre une Constitution distincte des autres lois : ce qu'il y a est une sorte de Code formé en partie de lois, en partie d'arrêts de jurisprudence, en partie d'usages acceptés. C'est ce Code qui permet le fonctionnement au jour le jour du gouvernement du pays, tout en étant modifié lui-même, d'une façon constante, par de nouvelles lois et de nouveaux arrêts. Cette situation était la même dans l'ancienne Rome, et dans tous les pays de l'Europe, il y a cent ans. C'est, pour ainsi dire, la condition « naturelle », et c'était la condition normale des choses dans tous les pays libres ou despotiques.

En Amérique, les choses sont entièrement différentes. Là, le terme « Constitution » désigne un instrument particulier, adopté en 1788, amendé depuis sur quelques points, et qui est le fondement du gouvernement national.

Cette Constitution fut ratifiée et rendue obligatoire, non par le Congrès, mais par le peuple qui exprima sa volonté au moyen de Conventions réunies dans les treize Etats composant la Confédération. Elle créa une législature de deux Chambres, sans cependant que cette législature que nous appelons Congrès, ait le pouvoir de la modifier, même dans ses infimes détails. Ce que le peuple a voulu, le peuple seul peut le changer ou l'abroger.

Ici, toutefois, nous observons deux différences capitales entre l'Angleterre et les Etats-Unis. Le premier de ces pays trouve les grandes lignes aussi bien que les détails de son système de gouvernement dans une multitude de lois et d'arrêts. Le second les a tous renfermés dans une loi fondamentale. Celui-là a placé les prétendues lois constitutionnelles à la merci de sa législature qui peut à son plaisir

Coke prétendait que le *common law* devait avoir le pas sur les Acts du Parlement et déclarait ces derniers nuls lorsqu'ils étaient contraires au *common law*.

abroger n'importe quelle institution du pays, la Couronne, la Chambre des Lords, l'Eglise anglicane, la Chambre des Communes, le Parlement lui-même (1). Celui-ci a élevé sa Constitution hors de l'atteinte du Congrès, en imaginant une méthode d'amendement dont la difficulté pratique apparaît par le peu d'usage même qui en a été fait.

En Angleterre, le Parlement est omnipotent. En Amérique, le Congrès est limité à deux points de vue. Il ne peut légiférer que sur certaines matières spécifiées dans la Constitution, et, ce faisant, il n'a pas le droit de transgresser les dispositions de la Constitution elle-même. La rivière ne peut pas remonter au-delà de sa source.

Supposons, toutefois, que le Congrès transgresse ces dispositions, ou qu'il légifère en dehors de sa compétence. Il peut le faire intentionnellement, comme aussi sans malice. Que va-t-il arriver? Si la Constitution doit être respectée, il doit y avoir des moyens de la protéger contre le Congrès. Si une usurpation de pouvoir est tentée, comment la combattre? S'il s'agit d'une erreur, comment la réparer?

La question peut être élucidée en l'élargissant, en la faisant entrer dans un cadre familier aux hommes de loi et facilement compréhensible pour les profanes, nous voulons parler des actes faits par un domestique pour le

(1) Le Parlement, bien entendu, ne peut pas restreindre ses propres pouvoirs par un Act spécial, parce que cet Act pourrait être abrogé dans une session subséquente, et il va sans dire que tout Act subséquent qui ne concorderait pas avec l'une quelconque de ses dispositions l'annulerait *ipso facto;* (par exemple, l'Act de l'Union avec l'Ecosse (6 Anne, c. 11) déclarait certaines dispositions de l'Union, relatives à l'établissement du Gouvernement de l'Eglise Presbytérienne en Ecosse, « parties essentielles et fondamentales de l'Union » ; cela n'empêcha pas que quelques-unes de ces dispositions furent modifiées par des lois postérieures). Le Parlement pourrait, toutefois, se détruire lui-même en prononçant sa propre dissolution, et en ne laissant aucun moyen légal de convoquer un nouveau Parlement.

compte de son maître. Voici un propriétaire qui donne à son régisseur des instructions pour toucher ses fermages, ou pour payer des dettes à un marchand ; le régisseur n'a pas, cela est évident, le droit d'engager son mandant par des actes qui dépasseraient les ordres qu'il a reçus : il ne pourrait pas, par exemple, acheter un champ. Voici, par exemple, un directeur d'usine qui prescrit à son contre-maître de réglementer dans son établissement les heures de travail et de repas, et le contre-maître, au lieu de s'en tenir là, détermine aussi les vêtements que les ouvriers devront porter, les offices religieux auxquels ils devront assister ; ces derniers règlements ne seront pas l'expression de la volonté du directeur, et les ouvriers ne seront pas à blâmer en n'en tenant aucun compte.

Les mêmes principes s'appliquent aux fonctionnaires publics. Dans chaque pays, il arrive que des actes doivent être exécutés ou des règlements faits par des Assemblées qui sont dans la même situation que les fonctionnaires, c'est-à-dire qui ont reçu d'une autorité supérieure un pouvoir limité d'agir et de faire des règlements, mais qui ne doit être utilisé que pour certaines matières et sous certaines conditions. Lorsque ce pouvoir est régulièrement exercé, l'acte ou le règlement de l'Assemblée subalterne a toute la force d'un acte ou d'un règlement émanant d'une autorité supérieure ; il est censé fait par elle. Et si cette autorité supérieure est une Assemblée législative, la règle établie par cette Assemblée subalterne est aussi une loi. Mais que cette Assemblée subalterne tente de transgresser le pouvoir à elle attribué, et établisse des règles sur d'autres matières et sous d'autres conditions que celles indiquées par l'autorité supérieure, ces règles ne seront pas des lois ; elles seront nulles et inefficaces. Leur validité est restreinte à la zone où l'autorité supérieure a donné à l'Assemblée le droit de légiférer, et comme cette zone a été dépassée, elles sont sans force. Elles ne sont pas des lois, et les citoyens ne leur doivent ni obéissance ni respect.

Le même principe s'applique aux actes faits par un fonctionnaire exécutif en dehors de son autorité légale. Dans les pays libres, un citoyen a le droit de désobéir aux ordres d'un magistrat, s'il estime que ces ordres outrepassent l'autorité légale de ce magistrat : dans ce cas, en effet, ils ne sont pas en réalité les ordres d'un magistrat, mais d'une personne privée qui prétend agir en qualité de magistrat. En Angleterre, par exemple, lorsqu'un secrétaire d'Etat, ou un officier de paix fait un acte qui porte préjudice à un citoyen, ce dernier, s'il se croit lésé, peut résister, même par la force, et demander appui aux tribunaux ordinaires du pays. C'est là une conséquence de la doctrine anglaise, d'après laquelle tout Pouvoir exécutif a pour limite légale la loi, et c'est là, certainement, la pierre angulaire de la liberté en Angleterre (1). Ce principe est appliqué même contre la branche la plus importante de la législature. Tout excès de pouvoirs de la part de la Chambre des Communes, en dehors de ce qui lui est permis par les lois et les habitudes du Parlement, justifie, de la part d'un citoyen, la résistance vis-à-vis des agents exécutifs de la Chambre ; les tribunaux l'acquitteront s'il est poursuivi, ou bien lui donneront gain de cause s'il a introduit une action civile.

Nous trouvons un exemple très clair du traitement réservé aux règles et aux lois émanant des Assemblées subalternes dans les règlements faits par les Compagnies anglaises de chemin de fer ou par les corporations municipales en vertu des pouvoirs à eux conférés par act du Parlement. Tant que ces règlements restent dans les limites qui leur ont été assignées par l'act du Parlement, ils sont valables, c'est-à-dire qu'ils doivent être considérés comme des lois faisant, en quelque sorte, partie de l'act

(1) Voir pour les différences de doctrine et de pratique dans les pays d'Europe, et particulièrement pour « les lois administratives » de la France, les remarques instructives de M. Dicey dans son *Law of the Constitution.*

lui-même. S'ils vont au-delà, ils sont dépourvus de toute efficacité, c'est-à-dire ne lient personne et ne sont couverts par aucune sanction. Voici, par exemple, une Compagnie de chemin de fer qui a été autorisée à faire des règlements établissant des amendes jusqu'à concurrence de quarante shillings. Un jour, elle s'avise de faire un règlement, punissant une personne qui entre dans un train en marche ou en descend, d'une amende de cinquante shillings ou d'un mois d'emprisonnement : ce règlement est illégal ; il n'a pas, autrement dit, force de loi, et aucun magistrat n'a le droit de condamner soit à la prison, soit à une amende de cinquante shillings une personne prévenue d'y avoir contrevenu. Ou bien encore, voici une corporation municipale qui a été autorisée par une loi à louer des domaines lui appartenant et à faire, à cet effet, des règlements dans lesquels, entre autres choses, devra figurer l'indication des terres à louer. Supposons qu'elle fasse un règlement et omette cette dernière formalité ; le contrat de louage qui sera intervenu à la suite de l'adjudication sera nul, et ne conférera aucun titre à l'adjudicataire. Tout cela, un profane aussi bien qu'un homme de loi s'en rend compte ; et il comprend, également, que la question de validité du règlement et de la légalité des applications qui en ont été faites doit être tranchée non pas par la corporation ou par la Compagnie municipale, mais par les tribunaux du pays.

Aux Etats-Unis, la situation du Congrès peut, à ce point de vue, être comparée à celle d'une corporation municipale anglaise ou d'une Compagnie de chemin de fer. Le Pouvoir suprême, en matière de législation, est le peuple, c'est-à-dire les électeurs agissant conformément à la loi. Le peuple a, par sa suprême loi, la Constitution, donné au Congrès un pouvoir limité de légiférer. Toute loi votée en vertu de ce pouvoir et conformément à la Constitution a toute l'autorité de la Constitution qui est derrière elle. Toute loi votée en dehors de ce pouvoir est illégale, et

dépourvue de sanction. Ce n'est pas, en fait, une loi, parce que le Congrès, lorsqu'il l'a votée, n'était pas, en réalité, une Assemblée législative, mais un simple groupe de personnes sans autorité.

Voici ce que dit à ce sujet le Chief-Justice Marshall : « Les pouvoirs de la législature sont définis et limités ; et pour que ces limites ne soient pas confondues ou oubliées, la Constitution est écrite. Pourquoi ces pouvoirs seraient-ils limités et pourquoi ces limites seraient-elles consignées dans une Constitution écrite, si elles pouvaient, à tout moment, être violées par ceux-là mêmes contre lesquels elles sont dirigées ? Ou bien la Constitution est une loi suprême non susceptible d'être modifiée par les lois ordinaires, ou bien elle n'est pas au-dessus des acts législatifs ordinaires, et comme tous les autres acts, elle peut être modifiée par la législature selon son bon plaisir. Dans le premier cas, un act législatif contraire à la Constitution n'est pas une loi ; dans le second cas, les Constitutions écrites sont des tentatives absurdes de la part du peuple pour limiter un pouvoir qui, par sa nature même, ne peut être limité ». Il y a, bien entendu, cette énorme différence entre le Congrès et une autorité législative subalterne en Angleterre, que le Congrès est souverain dans sa propre sphère, tandis qu'en Angleterre le Parlement constitue une autorité chargée d'une surveillance constante, qui peut, à chaque moment, détruire ou modifier les décisions des Assemblées subalternes, qu'elles aient ou non agi dans les limites de leurs pouvoirs délégués. C'est là une distinction de la plus haute importance, mais elle ne touche pas le point spécial que je veux démontrer, à savoir qu'une loi votée par le Congrès en dehors de ses pouvoirs n'a pas plus d'effet qu'un règlement fait *ultra vires* par une municipalité anglaise. Jusqu'à présent, tout nous paraît bien clair, puisque nous sommes en présence d'une simple application des principes ordinaires du droit. Reste à résoudre la question suivante : Comment et par

qui, en cas de contestation, doit être décidée la légalité ou l'illégalité d'une loi ?

Il faut, pour répondre, rapprocher la loi de la Constitution et examiner s'il existe une contradiction entre elles. L'objet de la loi en question est-il un de ceux qui sont mentionnés ou impliqués dans la Constitution ? Cette loi contient-elle quelque disposition qui soit en violation des clauses de la Constitution ? Quelquefois, la question est très simple, et un homme intelligent, même sans connaissance des lois, peut la trancher. Plus fréquemment, elle est difficile ; elle n'exige pas seulement la subtilité d'un avocat expert, mais aussi la connaissance des précédents qui ont éclairé le même point ou des points similaires. Dans tous les cas, c'est une question importante, dont la solution devrait être donnée par une autorité supérieure. C'est une question d'interprétation, c'est-à-dire la détermination du sens exact de la loi supérieure et de la loi inférieure, afin d'arriver à établir leur concordance ou leur défaut d'harmonie.

L'interprétation des lois, elle, appartient aux Cours de justice. Une loi implique un tribunal, non seulement pour en assurer l'exécution vis-à-vis des citoyens, mais pour l'ajuster aux faits, c'est-à-dire pour en déterminer la signification précise et pour en faire l'application aux circonstances d'un cas particulier. La législature, dont les lois ont toujours un caractère général, se repose en confiance sur ce pouvoir d'interprétation. Il ressort de ceci que, lorsqu'une loi du Congrès est en contradiction avec la Constitution, la question doit être tranchée par les Cours, non seulement parce qu'il s'agit d'une affaire d'interprétation légale, mais aussi parce qu'il n'y a aucune autre autorité capable de prendre une décision à ce sujet. Le Congrès ne peut pas le faire, parce que le Congrès est partie intéressée. Si une Assemblée telle que le Congrès était autorisée à se prononcer sur le caractère constitutionnel de ses lois, elle jugerait, cela va sans dire, en sa

faveur, et, d'autre part, une telle solution aurait pour résultat de mettre la Constitution à sa merci. Le Président ne peut pas non plus être pris pour arbitre, parce qu'il n'est pas un jurisconsulte et qu'il peut aussi être personnellement intéressé. Restent les Cours, et celles-ci doivent être forcément les Cours nationales ou fédérales : il ne saurait, en effet, être question, en ces matières, que de celles-là. Donc, jusqu'à présent encore, pas de difficultés.

Nous arrivons, maintenant, à un autre aspect du problème qui complique les faits, bien qu'il ne mette pas en jeu un principe nouveau. Les Etats-Unis sont une fédération de républiques, dont chacune a sa constitution propre et ses lois. La Constitution fédérale ne donne pas seulement certains pouvoirs au Congrès, en tant que législature nationale, elle en reconnaît aussi d'autres aux Etats : c'est en vertu de ces pouvoirs que leurs citoyens respectifs ont établi des lois fondamentales d'Etat (les Constitutions d'Etat), et que leurs législatures respectives votent des lois d'Etat. Toutefois, comme la nation a le pas sur les Etats, la Constitution fédérale, qui est la loi suprême sur tout le territoire, et les lois qui sont faites par le Congrès conformément à cette Constitution, sont préférées aux Constitutions et aux lois d'Etat ; et c'est à ces dernières, en cas de conflit, à céder. Le phénomène est le même que dans le cas de désaccord entre la Constitution et une loi du Congrès. Chaque fois qu'il est démontré qu'une Constitution ou une loi d'Etat va à l'encontre soit de la Constitution fédérale, soit d'une loi fédérale (c'est-à-dire congressionnelle), la Constitution ou la loi d'Etat doit être considérée comme nulle. Et cette déclaration peut émaner, on le comprend, de toutes les cours, et non pas seulement des Cours fédérales ; lorsqu'en effet, une Cour d'Etat s'est prononcée contre ses propres *statutes* ou sa propre Constitution en faveur de la loi fédérale, sa décision est définitive.

On observera que, dans tout ce qui précède, il n'y a pas trace de conflit entre les Cours de justice et une Assemblée législative quelconque. Le conflit existe entre différentes sortes de lois. Le devoir des juges est strictement restreint à l'interprétation des lois qui leur sont soumises, comme cela se passe en Angleterre et en France ; la seule différence est qu'il y a, en Amérique, des lois de quatre différents degrés d'autorité, tandis qu'en Angleterre toutes les lois (à l'exception des simples *bye-laws*, des ordonnances du Conseil Privé, etc.), sont égales, parce qu'elles émanent toutes du Parlement. Ces quatre sortes de lois américaines sont :

I. La Constitution fédérale.

II. Les lois fédérales.

III. Les Constitutions d'Etat.

IV. Les lois d'Etat (1).

Les Cours de justice, en Amérique, n'entrent pas elles-mêmes en conflit avec la législature. Elles ne font que garantir à chaque sorte de loi l'autorité qui lui est due. Elles n'ont même pas à examiner le conflit et à le juger, parce que l'efficacité relative de chaque sorte de loi a déjà été réglée. Le rôle des Cours est simplement de déclarer l'existence d'un conflit entre deux lois de différents degrés d'autorité. La question a, dès lors, une solution, puisque la loi la plus faible disparaît ; plus exactement, un vice a été indiqué qui fait qu'on doit considérer la loi comme nulle, à supposer la décision de la Cour conforme à la vérité. Les Cours ne font que se prononcer sur les cas qui leur sont soumis : et tout le monde a le droit, s'il croit que la Cour s'est trompée, d'introduire une nouvelle instance et de soulever de nouveau la question de la validité de la loi (2).

(1) Parmi elles, la Constitution fédérale est celle qui prévaut sur toutes les autres lois. Les lois fédérales, lorsqu'elles sont en harmonie avec la Constitution, l'emportent sur les nos 3 et 4. Si elles dépassent les pouvoirs conférés par la Constitution, elles sont nulles pour partie. Une Constitution d'Etat doit céder devant les nos 1 et 2, mais l'emporte sur les lois de l'Etat.

(2) C'est ce qui arriva à propos de la question du cours légal

C'est là le côté théorique de notre sujet. Il y a aussi un côté historique. Plusieurs colonies américaines reçurent des chartes de la Couronne britannique; ces chartes créaient des Assemblées coloniales ou donnaient à celles existantes un caractère légal ; en même temps, elles les investissaient de certains pouvoirs de législation dans la colonie. Ces pouvoirs étaient limités, en partie par la charte, en partie par l'usage, et étaient soumis à l'autorité supérieure de la Couronne ou du Parlement britannique. On se demanda, quelquefois, à cette époque, si les lois émanant des Assemblées coloniales ne dépassaient pas les pouvoirs conférés par la charte ; lorsqu'on reconnaissait qu'il en était ainsi, elles étaient considérées comme nulles par les Cours, c'est-à-dire, en première instance par les Cours coloniales, et, dans le cas où l'affaire était portée en Angleterre, par le Conseil Privé (1).

Lorsque les treize colonies américaines eurent proclamé leur indépendance en 1776, elles remplacèrent ces vieilles chartes par des Constitutions nouvelles (2), et dotèrent, dans ces Constitutions, leurs Assemblées législatives respec-

(Legal Tender) (voir le chapitre suivant). Mais, dans quatre-vingt-dix-neuf cas sur cent, les juristes et le public admettent la légalité, et dès lors l'autorité de la décision de la Cour. La Cour a elle-même proclamé que sa déclaration du caractère inconstitutionnel d'une loi ne doit, en aucune façon, être considérée comme équivalant à l'abrogation de cette loi. Voir *In re Rahrer*, 140 U. S. Rep. p. 545.

(1) Le même fait se produit même aujourd'hui en ce qui concerne les colonies Britanniques. La question a été discutée récemment devant le Conseil privé de savoir si la législature du Dominion of Canada, créée par le *British North America Act* de 1867 (qui est un *statute* impérial), avait le pouvoir d'abolir le droit d'appeler de la Cour suprême du Canada au Conseil de la Reine de la Grande Bretagne.

(2) Le Connecticut et le Rhode-Island, toutefois, conservèrent leurs vieilles chartes dont ils étaient satisfaits. Voir, pour les détails sur ces questions, le chapitre XXXVII sur les Constitutions d'Etat.

tives d'un certain nombre de pouvoirs législatifs spécifiés et limités. La même question était, dès lors, susceptible de se poser en ce qui concerne les lois votées par ces Assemblées. Dans le cas où l'une d'elles dépassait le pouvoir conféré par la Constitution d'Etat à la législature d'Etat, ou transgressait d'une façon quelconque la disposition de cette Constitution, elle était sans valeur, et les actes faits en conformité de ses prescriptions étaient nuls. La question, comme toute autre question de droit, était portée devant les Cours d'Etat. En 1786, la Cour suprême de Rhode Island considéra comme nulle et ne liant pas les tribunaux une loi de la législature autorisant des condamnations après instructions sommaires, et sans l'intervention du jury ; elle invoquait comme motifs de cette nullité les dispositions de la charte coloniale, qui était encore à cette époque la Constitution de l'Etat, d'après lesquelles le droit d'être jugé par un jury était absolu dans tous les cas (1). Lorsque la Constitution des Etats-Unis commença à entrer en vigueur en 1789, et fut déclarée supérieure à toutes les Constitutions et à toutes les lois d'Etat, aucun principe nouveau ne fut introduit ; il n'y eut qu'une nouvelle application, dans les rapports de la Nation et des Etats, de la vieille doctrine d'après laquelle une législature subalterne et limitée ne peut pas dépasser les limites qui lui sont assignées. Il résultait des principes généraux qu'une loi d'Etat incompatible avec une loi fédérale régulièrement promulguée doit céder le pas : la seule question qui se posait était celle-ci : Quelles sont les Cours qui sont appelées à se prononcer sur l'existence même de cette incom-

(1) Il s'agit du cas de *Trevett* contre *Weeden* ; c'est le premier cas important où un acte législatif fut considéré comme inconstitutionnel, parce qu'il était incompatible avec la Constitution d'Etat. Toutefois, cette doctrine paraît avoir été établie par la Cour suprême de New Jersey dans le cas de *Holmes* contre *Walton* (1780), ainsi que dans la Virginie en 1782, et dans l'Etat de New-York en 1784. Voir un article du juge Elliott dans *Political Science Quarterly*, juin 1890, p. 233.

patibilité ? A qui appartient-il de décider si le Congrès a ou non dépassé ses pouvoirs et si la loi d'Etat va ou non à l'encontre de la Constitution ou de la loi fédérales ?

En 1787, les seules Cours existantes étaient les Cours d'Etat. Lorsqu'elles étaient saisies d'un procès qui soulevait la question d'incompatibilité d'une Constitution ou d'une loi d'Etat avec la Constitution fédérale ou avec une loi du Congrès, elles avaient le devoir de trancher cette question comme elles auraient fait de tout autre point de droit. Mais il était imprudent de tenir leur décision pour définitive, parce qu'étant elles-mêmes l'émanation des gouvernements d'Etat, et étant responsables devant elles, elles devaient avoir naturellement une tendance à soutenir les lois d'Etat contre la Constitution et contre les lois fédérales. Aussi devint-il nécessaire d'avoir recours à des Cours créées par l'autorité fédérale centrale et ayant une égale compétence. Ce furent ces Cours fédérales que nous avons déjà décrites. La matière paraît compliquée, parce que nous avons à considérer non seulement la supériorité de la Constitution fédérale sur la législature fédérale, mais aussi la supériorité de la Constitution fédérale et des lois fédérales sur toutes les lois d'Etat. Mais le principe est le même et également simple dans les deux cas. Tous deux ne sont pas autre chose que des applications de cette doctrine qu'une Assemblée législative ne peut pas excéder ses pouvoirs et que, si elle le fait, ses prétendues lois ne sont pas des lois et sont dépourvues de toute sanction.

En Amérique, le pouvoir suprême de faire des lois réside dans le peuple. Quelles que soient les décisions du peuple, elles lient tous les citoyens. Toutes autres Assemblées législatives sont subalternes, et leurs décisions doivent être conformes à la loi suprême, sans quoi elles sombreront à son contact, comme sombre une barque de pêche lorsqu'elle entre en collision avec un des puissants navires à vapeur de l'Océan. Ces décisions subordonnées, quand elles sont en opposition avec la loi suprême, sont nulles dès le

début, bien qu'il puisse se passer des années sans que leur nullité soit remarquée ou démontrée. Elle ne deviendra manifeste que le jour où une Cour, saisie de la question, l'aura reconnue. Ce phénomène ne peut pas se produire dans un pays où la législature est omnipotente, mais se produira naturellement (1) dans tous ceux où elle est limitée par une autorité supérieure, telle qu'une constitution que la législature ne peut pas modifier.

En Angleterre, les juges interprètent les acts du Parlement exactement de la même façon que les juges américains interprètent les lois qui leur sont soumises. Trouvent-ils un act en conflit avec la jurisprudence, ils préfèrent l'act à la jurisprudence parce qu'il a plus d'autorité. De même, entre deux acts en conflit, ils préfèrent le dernier en date, comme étant l'expression plus exacte du sentiment du Parlement. S'ils interprètent faussement la volonté de cette Assemblée, c'est-à-dire s'ils donnent à un act un sens que le Parlement n'a jamais eu l'intention de lui donner, leur décision n'en est pas moins valable, et sera le plus souvent suivie par d'autres Cours du même rang jusqu'à ce que le Parlement ait fait connaître sa volonté dans un autre act. Une seule différence existe entre l'attitude des juges anglais et celle de leurs collègues américains : les juges anglais n'ont, pour choisir entre deux lois, qu'à se rapporter à leur date, et ils n'ont pas à se préoccuper de la validité d'un act du Parlement au moment où il a été voté. D'ailleurs, cet act ne pourrait pas être nul, puisque le Par-

(1) Je ne dis pas nécessairement ; il y a, en effet, des pays d'Europe qui, tout en ayant une constitution supérieure à la législature, ne permettent pas aux Cours de déclarer nul un acte législatif, parce qu'elles considèrent la législature comme ayant le droit d'interpréter à sa guise la Constitution. Cela paraît être le cas en France et en Suisse. De même, dans l'Empire Allemand, le Reichskammergericht ne peut pas mettre en doute un acte de la législature impériale ; et en Belgique, bien qu'on ait longtemps attribué ce pouvoir aux Cours, on est d'accord pour reconnaître, aujourd'hui, qu'il ne lui appartient pas.

lement est omnipotent, parce qu'il est considéré comme étant le peuple. Le Parlement n'est pas une Assemblée avec une autorité déléguée ou limitée. En lui réside le pouvoir du peuple tout entier, et la nation tout entière est censée être présente dans le palais où il siège (1). Sa volonté est loi, et comme le dit Dante dans un vers fameux : « sa volonté est le pouvoir ».

Un Anglais intelligent, ayant appris que la Cour fédérale Suprême était créée pour protéger la Constitution et avait l'autorité nécessaire pour annuler les mauvaises lois, passa, raconte-t-on, deux jours à chercher dans la Constitution fédérale les dispositions qu'on avait proposées à son admiration. Il n'est pas surprenant qu'il ne les y ait pas trouvées ; il n'y a pas, en effet, un mot dans la Constitution à ce sujet. Les pouvoirs de la Cour fédérale sont les mêmes que ceux des autres Cours dans les pays civilisés, ou plutôt ils en diffèrent en ce qu'ils sont moins nombreux, étant limités à des cas spéciaux. Le soi disant « pouvoir d'annuler une loi inconstitutionnelle » est un devoir plutôt qu'un pouvoir, et un devoir qui incombe à la plus humble Cour d'Etat, lorsqu'elle est saisie d'une question de cette nature, aussi bien qu'à la Cour suprême fédérale à Washington. Lorsque

(1) D'après les anciens écrivains, la raison pour laquelle un Act du Parlement n'a pas besoin d'être publié dans le pays, est qu'il est censé l'œuvre de la nation entière, et que toute personne est considérée comme présente à son élaboration. Il est certainement vrai que, dans la conception orthodoxe légale du Parlement, cette Assemblée n'exerce pas des pouvoirs pouvant être qualifiés, à aucun point de vue, de délégués. Nous trouvons dans le Septennial Act (1 Geo. 1, st. 2, cap. 38) un exemple remarquable du pouvoir que le Parlement, peut exercer en tant que corps définitivement et complètement souverain. Grâce à cette loi, un Parlement, dans lequel la Chambre des communes avait été élue pour trois ans seulement, en vertu du Triennal Act alors en vigueur, prolongea non seulement jusqu'à sept ans la durée possible des Parlements futurs, mais aussi sa propre durée, et se gratifia lui-même de quatre années de pouvoir que ses électeurs ne lui avaient pas données.

le public parle, comme il le fait quelquefois, même aux Etats-Unis, de la Cour Suprême comme de la « gardienne de la Constitution », il veut dire, et rien de plus, qu'elle est la Cour finale d'appel, devant laquelle les parties ont le droit de porter le procès impliquant des questions constitutionnelles. Comprise de cette façon, la proposition est exacte. Mais les fonctions de la Cour Suprême sont de la même nature que celles des autres Cours, Cours d'Etat aussi bien que Cours fédérales. Son devoir, comme le leur, est simplement de constater la loi et de l'appliquer, et lorsqu'une Cour, qu'elle soit une Cour d'Etat de première instance ou la Cour fédérale d'appel, se trouve en présence d'une loi d'autorité inférieure qui se heurte à une loi d'autorité plus grande, elle doit rejeter la première, comme n'étant pas réellement une loi, et appliquer la dernière.

En réalité, les juges américains ne contrôlent pas la législature, commme on est porté à le dire en Europe, ils se contentent d'interpréter la loi ; ce n'est pas là seulement une question de mots, mais l'expression de la vérité. Le terme « contrôle » n'est pas exact, parce qu'il suppose, chez la personne ou le corps chargé de ce prétendu contrôle, un pouvoir personnel qu'il exerce comme il lui plaît. Or, les juges américains n'ont, en la matière, aucun pouvoir personnel, pas plus, d'ailleurs, que les membres d'une Cour anglaise, lorsqu'ils interprètent un act du Parlement. Le pouvoir qui se manifeste est le pouvoir du peuple, exprimé dans la Constitution qu'il a faite. La mission des juges est de découvrir, en se servant des documents qu'ils ont sous main, la volonté du peuple, et d'en faire l'application aux faits de la cause. Plus le langage du peuple est vague et ambigu, plus grande est la difficulté d'interprétation, et plus les juges doivent faire preuve d'intelligence et d'intégrité. Mais leur mission est toujours la même. Ils n'ont pas à se préoccuper des motifs ou des conséquences d'un acte législatif, à moins que ce ne soit pour découvrir le sens exact que ses auteurs ont voulu lui

donner. Ils violeraient leur devoir en faisant connaître leur opinion sur sa politique, je dirai presque en cherchant à comprendre, à moins que cela ne leur serve pour en déterminer le sens. Il leur est libre d'approuver une loi dans son objet et dans son fonctionnement, mais s'ils ne trouvent pas dans la Constitution le pouvoir du Congrès de la voter, ils sont obligés de la considérer comme nulle et de la laisser de côté. Par contre, ils peuvent regarder une autre loi comme pernicieuse et être tout de même dans l'obligation de l'appliquer, parce qu'elle est dans les attributions du Congrès. L'interprétation de la loi, c'est-à-dire l'explication de la volonté de ce législateur suprême qui est le peuple, est le commencement et la fin de leur devoir. Peut-être objectera-t-on qu'ils peuvent passer par-dessus leur devoir, et, se faisant non pas les interprètes, mais les maîtres de la Constitution, la torturer et l'altérer dans une vue politique ; à cela il est facile de répondre qu'un tel usage du pouvoir judiciaire ne pourrait qu'exciter la méfiance et le mécontentement du peuple, et serait de nature, en se prolongeant, à provoquer la résistance à la loi établie par la Cour ; la Cour elle-même s'exposerait, sans doute, par une telle attitude, à des attaques.

En insistant sur ce fait que les magistrats des Etats-Unis ne sont pas les maîtres de la Constitution, mais simplement ses interprètes, nous n'avons nullement l'intention d'amoindrir leurs fonctions : nous voulons seulement en indiquer leur véritable nature. L'importance de ces fonctions peut être difficilement exagérée. Elle résulte de deux faits. Le premier est que la Constitution ne peut pas être aisément modifiée ; une décision erronée sur son sens, c'est-à-dire une décision que les jurisconsultes s'accordent généralement à condamner, peut très bien ne pas être corrigée. En Angleterre, lorsqu'une Cour a donné à une loi une interprétation fausse ou imprévue, le Parlement arrange les choses à la session suivante en amendant la loi, et empêche, ainsi, les décisions futures de produire les mêmes

effets. L'histoire de l'Amérique, elle, n'offre qu'un exemple d'interprétation impopulaire de la Constitution, qui ait été traitée de cette façon. C'est celle qui proclame le droit d'un simple citoyen d'actionner un Etat (1). A la suite de cet arrêt, fut voté le onzième amendement; il déclara que la Constitution ne visait pas le cas sur lequel la Cour venait de se prononcer.

L'autre fait, qui donne tant d'importance à la fonction d'un juge américain, est la concision, louable d'ailleurs, de la Constitution. Les termes de ce document sont généraux, et posent un petit nombre de principes larges. Les difficultés qui s'élèveront sur leur interprétation ne peuvent pas être prévues. Lorsqu'elles se produisent, cette généralité même laisse au juge un champ d'interprétation bien plus vaste que celui qu'il trouve dans les lois ordinaires; celles-ci, en effet, traitant d'un sujet spécial, contiennent des dispositions relativement détaillées et précises. Dès lors, bien que le devoir de la Cour soit seulement d'interpréter, les considérations qui influent sur l'interprétation de la Constitution sont plus nombreuses que dans les lois ordinaires, plus délicates, ont une plus grande portée, un champ plus étendu. Pour les comprendre exactement, il ne faut pas seulement toute la pénétration de l'homme de loi, toute la loyauté du magistrat, il faut aussi la connaissance de la nature et des méthodes de gouvernement, toutes choses qu'on n'exige pas en Europe d'un juge qui marche dans le sentier étroit des lois ordinaires. Il est à peine exagéré de prétendre que la Constitution américaine, telle qu'elle existe aujourd'hui, avec cette masse de décisions judiciaires explicatives, est un instrument autrement complet et autrement parfait qu'elle ne l'était lorsqu'elle

(1) Voir le chapitre précédent. La doctrine de l'affaire Dred Scott (celle dont nous parlerons tout à l'heure, p. 375), fut renversée par le quatorzième amendement; mais cet amendement, dans l'esprit de ses auteurs, devait avoir d'autres effets que de corriger la jurisprudence de la Cour.

est sortie toute fraîche des mains de la Convention. Elle n'est pas seulement l'œuvre des membres de cette Assemblée, elle est aussi celle des juges et surtout du grand Chief-Justice Marshall.

Les écrivains et les politiciens anglais appartenant à cette même école qui, il y a vingt ou trente ans, désignaient l'Amérique comme un exemple à éviter, sont disposés aujourd'hui, avec les progrès de la démocratie en Angleterre, à découvrir dans la république les éléments de stabilité qui font défaut dans la monarchie de la mère-patrie. Ils se plaignent de l'absence, en Angleterre, d'une Cour Suprême, et quelques-uns ont même mis en avant l'idée de cette création. Ils ne paraissent pas se rendre compte que les dangers qu'ils aperçoivent ne proviennent pas du manque d'une Cour, mais de l'omnipotence du Parlement Britannique. Ils réclament une Cour pour garder la Constitution Britannique, et ils oublient que la Grande-Bretagne n'a pas de Constitution, au sens américain, et qu'elle n'en a jamais eue, sauf pendant la courte période d'Olivier Cromwell. Quelque puissante que soit la Cour qui serait établie en Angleterre, elle serait privée de toute puissance, tant que le Parlement conservera le pouvoir de changer la législation, et de modifier les règles et les doctrines dites constitutionnelles. A supposer d'ailleurs que le Parlement perde un jour ce pouvoir, la création d'une Cour Suprême ne s'imposerait nullement ; ce serait aux juges actuels anglais à remplir les fonctions mêmes que remplissent aujourd'hui les juges américains. Que le Parlement vienne à être divisé en quatre Parlements pour l'Angleterre, l'Ecosse, l'Irlande et le pays de Galles, et qu'une nouvelle Assemblée fédérale soit établie avec des pouvoirs limités, définis dans un document que ni l'Assemblée fédérale ni aucun des quatre Parlements n'auraient le droit de modifier, des questions seraient, certainement, soulevées sur la compatibilité des lois votées par l'Assemblée avec les dispositions de ce document, et des

lois votées par un des quatre Parlements avec celles votées par l'Assemblée. Ces questions seraient soumises aux Cours comme toutes les autres et tranchées par elles. Les choses se passeraient de même si la Grande-Bretagne faisait avec ses colonies un pacte fédéral créant une Assemblée impériale, et la dotant de pouvoirs supérieurs à ceux du Parlement Britannique, bien que restreint, par le pacte même, à certains objets. Dans ce cas encore, l'interprétation du pacte appartiendrait aux Cours, et le Parlement et l'Assemblée, dont nous supposons l'existence, seraient tous deux liés par cette interprétation (1). La création d'une nouvelle Cour Suprême dans la Grande-Bretagne ne s'expliquerait pas par le défaut de Cours, puisque ces Cours existent et que leur compétence est universelle, mais elle pourrait se justifier à un autre point de vue. Les pays destinés à faire partie du Royaume-Uni ou de l'Empire Britannique, selon les événements, et à être soumis à la Nouvelle Constitution insisteraient, peut-être, pour que, dans un but d'impartialité, la composition de ce tribunal fût laissée à une autorité fédérale. Il est vrai que le préliminaire d'une « garantie judiciaire de cette nature », est l'extinction du Parlement Britannique actuel et son remplacement par une ou plusieurs Assemblées totalement différentes.

Ces observations suffiront, sans doute, à prouver qu'il n'y a rien d'étrange ou de mystérieux dans les rapports des Cours fédérales et de la Constitution. Le plan adopté par la Convention de 1787 est simple, avantageux, et conforme aux principes généraux du droit. C'est ce qu'on peut appeler un plan élégant, en prenant ce mot dans son sens originel. Mais, ainsi que le faisait observer Hamilton dans le *Fédéraliste*, il n'est pas nouveau. Il était en vigueur dans les treize colonies avant leur insurrection contre l'An-

(1) A supposer, bien entendu, que le pouvoir de modifier le pacte fût réservé à une autorité supérieure, soit à l'Assemblée, soit au Parlement.

gleterre. Il constitue une application d'anciennes doctrines juridiques courantes. Ce qu'il y a de nouveau, c'est la Constitution elle-même, suprême et rigide, réservant au peuple le dernier mot, et limitant dans la même mesure le pouvoir d'une législature (1).

Il n'en est pas moins vrai qu'aucune partie du système américain n'a jeté plus d'éclat sur ses auteurs, ou ne s'est mieux comportée dans la pratique. Cela a eu l'avantage de faire passer les questions qui ne sont pas seulement difficiles et délicates, mais aussi particulièrement propres à exciter les passions politiques, dans l'atmosphère froide et sèche de la justice. Les rapports du pouvoir central fédéral avec les Etats, et le degré d'autorité que le Congrès et le Président ont l'un et l'autre le droit d'exercer, ont été toujours des questions très graves dans l'Histoire de l'Amérique, et avec lesquelles presque tous les autres problèmes politiques se sont trouvés enchaînés. Dans le cas où on eût laissé le soin de les régler au Congrès, qui lui-même est partie intéressée, ou qu'on s'en fût ténu à un accord entre le Congrès et les législatures d'Etat, les dangers d'un conflit auraient été très grands, et, au lieu d'une guerre civile, il aurait pu y en avoir plusieurs. Le respect universel

(1) C'est ce que faisait observer M. Wilson (parlant des constitutions d'Etat) dans la Convention de Pennsylvanie en 1788 : « Peut-être quelques politiciens, qui n'auront pas examiné d'assez près nos systèmes politiques, se figureront-ils que, dans nos gouvernements, le Pouvoir suprême est dans les Constitutions. Cette conception, bien qu'elle approche de la vérité, n'est pas tout-à-fait exacte. La vérité est que, dans nos gouvernements, le Pouvoir suprême, absolu et incontrôlable réside dans le peuple. De même que nos Constitutions sont supérieures à nos législatures, de même le peuple est supérieur à nos constitutions ». Elliot, *Debates*, II, 432.

M. M'Kean, dans la même Convention, citait le *Gouvernement civil* de Locke (c. 2, § 140, et c. 13, § 152) comme venant à l'appui de cette conception que les pouvoirs du Congrès ne sauraient être plus grands que ceux du peuple d'où il les tire.

En ce qui concerne les Constitutions Rigides, voir chapitre xxxi, plus loin.

pour la Constitution, respect qui va en grandissant tous les jours, fait que les hommes s'inclinent devant les décisions lui donnant une interprétation loyale et logique. En obéissant à ces décisions, ils obéissent non pas à des juges. mais au peuple, auteur de la Constitution. Le fait d'avoir prévu que le pouvoir d'interpréter la Constitution fédérale et ses lois et de déterminer si les constitutions et les lois d'Etat dépassent ou non les prescriptions fédérales serait suffisant pour empêcher des conflits entre le gouvernement national et les gouvernements d'Etat, dénote une compréhension parfaite de ce principe, en même temps qu'une foi entière dans sa justesse et dans sa puissance. Lors de la discussion de la Constitution, la proposition fut faite et parut même, quelque temps, sur le point d'être votée, de donner au Congrès fédéral un droit de veto sur les lois des législatures d'Etat. Le débat mit en lumière les inconvénients d'un tel système. Son adoption aurait froissé les Etats, toujours jaloux de leur autonomie, et son application provoqué des conflits avec eux. La désapprobation d'une loi d'Etat, même en opposition avec la Constitution fédérale, aurait revêtu un caractère politique, et entraîné des représailles politiques. D'ailleurs, le veto, aurait souvent été prononcé avant qu'on eût pu se rendre un compte exact du fonctionnement de la loi d'Etat, et quelquefois, peut-être, dans des cas où elle n'eût été ni dangereuse en elle-même, ni opposée à la Constitution fédérale. Au contraire, en laissant aux Cours le soin de décider ces questions, l'amour-propre des Etats n'est pas blessé, et l'arrêt annulant leurs lois n'est pas autre chose qu'un tribut à l'autorité supérieure de cet acte législatif suprême qu'ils ont contribué à élaborer, et dont ils seraient peut-être désireux de voir imposer, dans d'autres circonstances, le respect aux autres Etats. Quoiqu'il en soit, cette proposition de donner au Congrès le veto fut démolie, dans la Convention, par Roger Sherman ; ce membre fit remarquer subtilement que l'exercice de ce droit paraîtrait

impliquer la validité de la loi d'Etat contre laquelle on s'élevait, tandis que, si cette loi n'était pas en harmonie avec la Constitution, elle était, réellement et avant tout, nulle et n'exigeait aucun veto.

L'abandon aux Cours de justice des décisions concernant les lois constitutionnelles a incidemment un autre avantage. La Cour ne va pas au devant de la question : elle attend que la question vienne à elle. Lorsque la Cour agit, elle le fait sur la demande d'une partie. Quelquefois, le demandeur ou le défendeur peuvent être le gouvernement national ou un gouvernement d'Etat; le plus souvent, ce sont, l'un et l'autre, des particuliers qui revendiquent des droits privés ou cherchent à les défendre. Tel le fameux cas (1) qui a consacré la doctrine d'après laquelle une loi votée par un Etat pour révoquer une concession de terre faite à un particulier sous certaines conditions et en vertu d'une loi antérieure, est une loi « détruisant les effets d'un contrat », et, par suite, nulle, conformément à l'article I § 10 de la Constitution fédérale. La Cour fut saisie de la question sur la plainte d'un certain Fletcher contre un certain Peck, à propos d'engagements écrits contractés par ce dernier, et, pour pouvoir juger équitablement entre le demandeur et le défendeur, il était nécessaire d'examiner la validité d'une loi votée par la législature de Géorgie. Ce système a l'avantage de ne pas précipiter une question, mais de la laisser se présenter elle-même. Le développement des arguments juridiques des deux côtés est assuré par l'intérêt privé qu'ont les parties à exposer, d'une façon complète, leurs prétentions : et lorsque la décision est rendue, comme elle paraît être ce qu'elle est en réalité, avant tout une décision sur des droits privés, elle obtient auprès des citoyens ce respect et cet appui moral que demandeur et défendeur sont en droit d'attendre. Un Etat pourrait être tenté de résister, s'il voyait, dès qu'il a voté une loi, le

(1) *Fletcher* contre *Peck*, 6 Cranch, p. 87.

gouvernement fédéral inviter la Cour Suprême à la déclarer nulle. Mais supposons que l'autorité fédérale garde le silence, et qu'une année plus tard, dans un procès ordinaire entre Smith et Jones, la Cour se prononce en faveur de Jones qui prétendait que la loi invoquée par le demandeur était nulle comme transgressant une disposition de la Constitution. Est-ce que tout le monde ne pensera pas que Jones a parfaitement le droit de raisonner de cette façon, et que, du moment qu'il a obtenu un jugement en sa faveur, il peut garder l'argent que la Cour a reconnu lui appartenir ? Est-ce que tout le monde n'estimera pas, aussi, que la loi qui a méconnu ses droits privés doit tomber ?

Cette disposition de la Constitution a particulièrement excité l'admiration des critiques du Continent. Elle paraît très naturelle aux Anglais, parce que c'est exactement de cette façon qu'un grand nombre de lois anglaises ont été construites. Les Cours anglaises n'avaient pas, il est vrai, de Constitution écrite rigide qui pût leur servir à contrôler les ordonnances ou les actes exécutifs de la Couronne, et leurs arrêts sur des questions constitutionnelles ont souvent été prononcés à l'occasion de procès dans lesquels la Couronne ou ses Ministres étaient parties en cause. Mais ils ont, à plusieurs reprises, affirmé des principes constitutionnels de la plus haute importance dans des arrêts rendus sur des procès privés, en se basant soit sur une loi qu'ils interprétaient, soit sur une décision antérieure (1). La fameuse déclaration de Lord Mansfield, d'après laquelle l'esclavage était légalement impossible en Angleterre, fut faite dans un procès privé de cette nature. L'affaire *Stockdale* contre *Hansard*, qui régla définitivement la

(1) Le caractère indépendant des juges anglais (depuis la Révolution) et des juges américains a, bien entendu, contribué, dans une large mesure, à leur assurer la confiance du public ; ils ont, d'ailleurs, en toute circonstance, montré par leur attitude qu'ils étaient dignes de cette confiance.

question de la publication des débats du Parlement, fut une action dirigée par un particulier contre des imprimeurs. La méthode américaine de traiter les questions constitutionnelles comme les autres questions de droit, et de les trancher dans des procès entre particuliers n'est donc pas nouvelle : elle fait partie de cet héritage inestimable du *common-law* anglais que les colons apportèrent avec eux à travers les mers, et qu'ils ont conservé et développé d'une façon digne de son esprit libéral et de ses fières traditions.

Ceux-là se trompent, qui regardent les fonctions que nous venons de décrire comme spéciales aux Cours américaines, comme constituant un caractère propre et essentiel du gouvernement fédéral. La preuve que ces fonctions ne sont pas propres à une fédération est que la distinction des lois en lois fondamentales et lois inférieures peut également exister dans un gouvernement unifié, c'est qu'elle a, en fait, existé dans chacune des colonies jusqu'en 1776, et dans chacun des treize Etats de 1776 à 1789, et, enfin, qu'elle existe de nos jours dans chacun des quarante-cinq Etats. Elles ne sont pas davantage de l'essence de la fédération, car on peut très bien imaginer une fédération dans laquelle la législature centrale ou nationale serait théoriquement souveraine dans le même sens et avec la même amplitude que le Parlement britannique (1). Les divers pays qui constituent une confédération, seront, cela n'est pas douteux, généralement disposés à placer leurs droits d'Etats respectifs sous la protection d'un pacte non susceptible d'être modifié par la législature nationale. Ils peuvent cependant ne pas le faire, s'en tenir à l'autorité qu'ils exercent en leur qualité d'électeurs dans cette législature, et préférer

(1) Il semble que, dans la ligue achéenne, l'Assemblée (qui votait par cités) était souveraine, et pouvait, dans ses votes, modifier les arrangements fédéraux entre les cités constituant la fédération. Toutefois, la pauvreté de nos renseignements et ce qu'on peut appeler le défaut d'esprit juridique chez les Grecs rendent difficile de déterminer d'une façon précise ce point et d'autres analogues.

la puissance plus considérable que fait espérer une législature souveraine à la plus grande sécurité pour les droits de l'Etat qu'implique une législature limitée. Dans le cas particulier de l'Amérique, il est évident, sans contestation possible, que, s'il n'y avait pas eu en 1787 des Etats jaloux de leurs pouvoirs, mais une nation unie à la recherche d'une forme meilleure de gouvernement, les organes de ce gouvernement auraient été limités par une loi fondamentale — c'est d'ailleurs ce qui, en fait, s'est produit, — parce que la nation n'ayant aucune confiance dans les agents qu'il créait, était résolue à les enchaîner, en se réservant la souveraineté suprême.

L'exemple de la Suisse montre que le plan américain n'est pas le seul possible dans une fédération. La Cour fédérale suisse, bien qu'établie en imitation de la Cour fédérale américaine, n'est pas l'unique autorité compétente pour se prononcer sur la nullité d'une loi cantonale, sous prétexte qu'elle n'est pas conforme à la Constitution fédérale : dans quelques cas, en effet, le recours doit être exercé non pas devant la Cour, mais devant le Conseil fédéral, sorte de cabinet exécutif de la Confédération. En d'autres termes, la Constitution suisse a réservé quelques points de la loi cantonale à une autorité qui n'est pas judiciaire, mais politique, et a fait la législature fédérale le seul juge de ses propres pouvoirs, l'interprète autorisé de la Constitution, et, ajouterons-nous, un interprète qui risque de se laisser influencer par d'autres considérations que celles de la justice (1). Aux yeux d'un jurisconsulte anglais ou américain, la copie suisse ne paraît pas aussi conforme à la saine

(1) Voir sur cet intéressant sujet, les dispositions de la Constitution fédérale suisse de 1874, art. 102, 110 et 114. Voir aussi Dubs, *Das oeffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* et une estimable brochure de M. Ch. Soldan, *Du recours de Droit public au tribunal fédéral*, Bâle, 1886. Le Dr Dubs a été lui-même l'auteur du plan qui fait de la législature fédérale l'arbitre de ses propres pouvoirs constitutionnels.

théorie, ni aussi sûre dans la pratique que son original américain. Mais les hommes d'Etat de la Suisse comprenaient qu'une méthode qui donnait de bons résultats en Amérique pouvait ne pas convenir pour leur pays, où le Pouvoir exécutif dispose de plus de latitude ; d'autre part, la coutume suisse de recourir constamment à la consultation populaire rend moins nécessaire la restriction des droits de la législature par un instrument établi d'une manière permanente. Les traditions politiques de l'Europe continentale diffèrent grandement de celles de l'Angleterre ou de l'Amérique ; et la juridiction fédérale n'est peut-être pas la seule institution anglo-américaine qui échouerait partout ailleurs que dans son sol natal.

CHAPITRE XXIV

L'ŒUVRE DES COURS

Les lecteurs qui ont suivi l'exposé des Cours fédérales se sont probablement demandé comment les autorités judiciaires peuvent remplir les fonctions que l'Amérique exige d'elles. Il est clair que les juges, entraînés par le tourbillon de la politique, doivent perdre de leur dignité, de leur impartialité et de leur justice. D'autre part, comment des juges peuvent-ils se tenir à l'écart de la politique, quand des questions politiques qui soulèvent les passions des partis leur sont soumises? Des questions constitutionnelles relatives aux droits que confère la Constitution au Gouvernement fédéral sur les Etats, et à ceux d'une quelconque des branches de ce Gouvernement sur les autres, ne doivent-elles pas fréquemment mettre en jeu des problèmes politiques de la plus haute importance? Dans les temps troublés, alors que furent posées les premières bases de la Constitution anglaise, les Cours étaient l'objet de nombreuses attaques, parce que la décision des points contestés leur appartenait. Après le refus opposé à Charles I[er] par le Parlement de lui reconnaître le droit qu'il réclamait de lever des impôts (le Parlement se servait de ses droits en matière financière pour combattre Charles I[er]), la question de savoir si l'impôt des navires pouvait être légalement levé fut capitale pour les deux partis, et les juges tenaient dans leurs mains la balance du pouvoir.

A ce moment, la loi ne pouvait être changée, parce que

les Chambres et le roi étaient en opposition : partant, tout dépendait de l'interprétation de la loi existante. En Amérique, les modifications à la Constitution sont en tout temps difficiles à réaliser ; l'interprétation des questions politiques a, dès lors, une importance considérable. Et s'il en est ainsi, ne faut-il pas que la Cour chargée de cette mission soit obligée, en quelque sorte, de contrôler les branches exécutive et législative du gouvernement, puisqu'elle a le pouvoir de déclarer leurs actes illégaux ?

Ces critiques ne sont pas sans fondement. Les inconvénients qu'elles signalent se sont produits et peuvent se produire encore, mais ils surviennent très rarement, et les Cours peuvent les éviter en faisant preuve de la même prudence qu'elles ont, jusqu'ici, d'une façon générale, montrée. Les causes qui ont permis aux Cours fédérales d'échapper au danger et de maintenir presque intactes leur dignité et leur influence sont les suivantes :

I. — La Cour Suprême — je parle de celle-ci parce qu'elle a servi d'exemple aux Cours fédérales secondaires — a refusé d'une façon constante de s'immiscer dans les questions purement politiques. Toutes les fois qu'elle se trouve en présence d'un droit appartenant au Président ou d'un devoir exécutif à lui imposé, elle considère l'examen de la manière dont il exerce son droit ou accomplit son devoir comme dépassant sa compétence. Toutes les fois que la Constitution a conféré au Congrès le pouvoir de légiférer, la Cour refuse de rechercher, dans le cas de vote par le Congrès d'une loi particulière, si l'usage de ce droit était nécessaire ou désirable, et s'il a été fait d'une façon prudente ; elle considère, en effet, ces matières comme étant du domaine exclusif du Congrès.

« Dans les questions ayant un caractère spécial politique, législatif ou exécutif, il est clair que l'autorité suprême, en ce qui les concerne, appartient aux départements législatif et exécutif ; elles ne sauraient faire l'objet, ailleurs, d'un autre examen. Ainsi, le Congrès ayant le pouvoir de déclarer la guerre, de lever les impôts,

de répartir les crédits, de régler les relations et le commerce avec les nations étrangères, la manière dont il s'acquitte de ces attributions ne peut être examinée par un autre tribunal. Ainsi, le pouvoir de faire des traités étant confié au Président et au Sénat, quand l'un d'eux est régulièrement ratifié, il devient la loi du pays, et aucun autre tribunal ne peut contredire ses stipulations. Toutefois, on peut facilement imaginer des cas où un impôt aura été établi ou un traité fait pour des causes et sur un terrain absolument inconstitutionnels. Le seul remède, dans ce cas, est une consultation du peuple par la voie des élections ou l'annihilation prévue par la Constitution de ce qui a été fait, au moyen d'amendements » (1).

L'observation de ce principe a permis à la Cour d'éviter une immixtion dans la lutte politique, qui aurait porté atteinte à son prestige, l'a empêchée d'entrer dans l'arène politique où elle aurait été sans force, et lui a donné la possibilité d'agir sans crainte dans la sphère du droit pur où elle est forte. Quelquefois, cependant, comme je l'expliquerai bientôt, la Cour s'est trouvée en conflit avec le Pouvoir exécutif. Quelquefois, on lui a demandé de prononcer des jugements qui ont eu sur la politique les conséquences les plus graves. Le cas le plus remarquable fut celui de Dred Scott (2). La Cour Suprême, au cours d'un procès intenté par un nègre pour coups et blessures à la personne qui prétendait être son maître, déclara qu'un esclave transporté temporairement dans un Etat libre et dans un territoire dans lequel le Congrès a prohibé l'esclavage, et revenant ensuite fixer sa résidence dans un Etat esclavagiste, n'était pas un citoyen capable d'ester devant les Cours fédérales, s'il était resté esclave en vertu de la loi en vigueur dans l'Etat esclavagiste. C'était là le point contesté, mais la majorité de la Cour, — car il y eut une mino-

(1) Story, *Commentaires sur la Constitution*, § 374.

(2) *Scott* contre *Sandford*, 19 How. 393. On a beaucoup écrit sur ce cas. Les points de droit qu'il soulève sont trop nombreux et trop techniques pour être examinés ici. Il est à remarquer que le côté intéressant de l'arrêt réside plutôt dans les *obiter dictæ* que dans la solution de la question principale.

rité d'opinion contraire —, alla plus loin et trancha nombre de *dicta* sur d'autres points relatifs à la législation sur les nègres et aux dispositions constitutionnelles concernant l'esclavage. Cet arrêt, dans ses motifs, semblait détruire tout espoir d'arrangement par le Congrès des questions litigieuses ayant trait à l'esclavage et à son extension ; aussi, contribua-t-il dans une large mesure à précipiter la guerre civile.

Quelques questions, et parmi elles un certain nombre qui touchent à la politique, ne peuvent pas venir devant les Cours fédérales, parce qu'elles ne seraient pas susceptibles d'être soulevées entre particuliers ; de celles qui pourraient l'être, quelques-unes ne le sont jamais et d'autres ne le sont que quelque temps après le vote par le Congrès de la loi ou de l'act décidant le point sur lequel la Cour doit se prononcer. Pendant ce temps, il peut arriver que l'excitation qui s'était manifestée durant le débat dans le Congrès ou dans le pays se soit dissipée et que la nation ait, en réalité, rendu son jugement sur la question.

II. — Se considérant comme un simple organe de la loi, chargée uniquement de rendre la justice d'homme à homme, la Cour Suprême a refusé d'une façon constante de se prononcer sur des questions abstraites, ou de donner son opinion d'avance en guise de conseil au Pouvoir exécutif. Quand, en 1793, le Président Washington lui demanda son avis sur l'interprétation du traité de 1778 avec la France, les juges déclinèrent cette offre.

Cette volonté de la Cour de se borner, dans tout procès, à l'examen des cas concrets a excité tant d'admiration chez Tocqueville et chez d'autres écrivains qu'il nous paraît nécessaire d'indiquer, de notre côté, les inconvénients qui en résultent. Ce sont les suivants :

Etablir une fois pour toutes un point contesté de la loi constitutionnelle serait souvent un avantage à la fois pour les simples citoyens et pour les organes du gouvernement. Avec le système actuel, on ne sait pas quand un tel point

sera résolu, ni s'il le sera jamais. Tout le monde ne se soucie pas de s'exposer à des ennuis ou à des dépenses, en portant la question devant la Cour. Un procès à ce sujet peut très bien ne pas être mené à bonne fin ou tomber.

Quand une telle question, après, peut-être, plusieurs années, vient devant la Cour suprême et est réglée, le jugement qui intervient peut très bien différer de ce qu'attendaient les juristes ; il peut modifier ce qui était considéré comme étant la loi, ébranler ou compromettre des intérêts privés basés sur des théories qui étaient jusqu'à ce jour regardées comme vraies et qui sont maintenant déclarées erronées (1). Ce sont là, cela n'est pas douteux, des mécomptes attachés à tout système dans lequel les décisions de la Cour jouent un grand rôle. Bien des points, dans la jurisprudence anglaise, sont sujets à contestation, même actuellement, parce qu'ils ne sont jamais venus devant une Cour Suprême, ou qu'ayant été décidés de différentes manières par des cours du même degré, ils n'ont pas été portés devant une Cour d'appel finale. Mais, en Angleterre, l'inconvénient, tout grand qu'il est, peut être écarté par un Act du Parlement : il est difficile, en tout cas, qu'il soit aussi considérable qu'en Amérique. Lorsqu'en effet, dans ce dernier pays, le doute porte sur l'interprétation de la loi fondamentale de l'Union, le Président et le Congrès peuvent être laissés dans l'incertitude sur la marche à suivre. Avec le désir sincère d'agir conformément à la Constitution, ces autorités n'ont aucun moyen d'affirmer d'avance quelle sera, pour ses inter-

(1) La décision Dred Scott, en 1857, considéra le compromis du Missouri adopté par un Act du Congrès de 1820 comme dépassant la compétence du Congrès. Il ne paraît pas douteux, cependant, que cette Assemblée était déjà revenue sur son vote en 1854 par la législation de Kansas-Nebraska. Des jugements ont été rendus sur les quatorzième et quinzième amendements renversant ou approuvant des dispositions législatives du Congrès, votées depuis plusieurs années.

prètes attitrés, la vraie signification de la Constitution. Mus par cette considération, sept Etats de l'Union ont, dans leurs Constitutions, autorisé le Gouverneur ou la législature à demander aux juges de la plus haute Cour d'Etat leur opinion écrite sur les points qui leurs sont soumis (1). Le Président des Etats-Unis n'a qu'une ressource, celle de consulter son Attorney-general (2) ; quant aux Chambres du Congrès, elles n'ont pas de conseillers légaux, bien qu'assurément elles soient aptes à recevoir une profusion d'avis de leurs propres membres versés dans la science du droit.

III. — Parmi les autres causes qui ont maintenu l'autorité de la Cour en l'empêchant d'être immergée dans la mare bourbeuse de la politique, il convient de citer la force du sentiment professionnel parmi les légistes américains, les excellents rapports du tribunal et de la barre, et l'influence exercée dans le pays par les hommes de loi. Les avocats portent à la législation le plus vif intérêt. Ils constituent à côté des juges, chargés de l'interprétation des lois, un corps de critiques subtils et compétents. Ils forment un tribunal à l'opinion duquel les juges sont d'autant plus sensibles qu'à l'instar de ceux d'Angleterre et à l'opposé de

(1) Voir plus loin le chapitre XXXVII. Il existe une disposition analogue dans la loi de 1875, créant la Cour suprême du Canada, et le bill du gouvernement d'Irlande qui fut soumis à la Chambre des communes en 1886, mais ne fut pas adopté, contenait (§ 25) une clause permettant au Lord-lieutenant d'Irlande ou à un secrétaire d'Etat de prendre l'opinion, sur certaines questions, de la Commission judiciaire du Conseil privé. Dans le Home Rule bill de 1893 cette disposition se retrouve sous une autre forme : le Pouvoir exécutif a le droit, dans les cas urgents, d'exiger l'avis de la Commission judiciaire sur la constitutionnalité d'un Act voté par la législature irlandaise.

(2) Quelquefois, le Président, dans le but de renseigner le public, publie l'opinion écrite de l'Attorney-general sur un point important et douteux, mais cette opinion n'a d'autre autorité que celle qu'elle peut tirer de la valeur professionnelle de ce magistrat.

ceux de l'Europe continentale, ils ont eux-mêmes pratiqué la profession d'avocat. Les meilleurs avocats des Etats-Unis ne sacrifient pas leurs sentiments et leur conscience professionnelle à leurs sympathies politiques. Ils tiennent pour juste une loi, quand même elle leur serait préjudiciable, et lorsqu'une loi est mauvaise, ils n'hésitent pas à la condamner, bien qu'elle puisse profiter à leur parti ou à leur client. Le juge fédéral qui a quitté récemment les rangs du barreau conserve avec lui de bons rapports, respecte ses opinions et recherche son approbation. Les habitudes professionnelles innées, aussi bien que sa vénération pour les traditions d'honneur du barreau, l'empêchent de prostituer sa magistrature aux questions de parti. Quoiqu'il ait été un politicien et doive son avancement à son parti, il jette de côté, dès qu'il fait partie du Tribunal suprême, tout son attirail politique. Il n'a, d'ailleurs, rien à craindre du mécontentement des siens, parce qu'il est inamovible (sauf dans le cas d'*impeachment*), et rien à attendre de leur faveur, parce qu'il est au sommet de l'arbre et ne peut grimper plus haut. Sa vertu est secondée par les conditions extérieures. Il est vrai que cette vertu est compatible avec le désir d'étendre le pouvoir et la juridiction de la Cour. Mais, à supposer même que ce motif puisse accidentellement influencer l'esprit des juges, les circonstances qui entourent l'action d'un tribunal privé d'initiative, habitué à ne trancher que des cas concrets qui viennent devant elle à des intervalles irréguliers, et incapable de s'approprier des douceurs du pouvoir autre chose que le pouvoir lui-même, rendent toute usurpation systématique plus difficile et moins séduisante pour la Cour que pour une Assemblée législative ou un conseil exécutif. De même que le respect de la magistrature pour le barreau tend à maintenir les juges dans le droit chemin, de même la considération et les égards du barreau pour la magistrature, qui ont leur origine dans le sentiment de la confraternité professionnelle, assurent l'influence morale de la

Cour dans le pays. Le barreau a été, à peu près à toutes les époques, très influent en Amérique, non seulement parce qu'il constitue la seule classe d'hommes instruits qui soient à la fois des hommes d'affaires et de fins parleurs, mais aussi parce qu'il n'y a pas de noblesse et d'aristocratie territoriale pour l'éclipser (1). Il a souvent eu la haute main sur la politique, et il en sera ainsi tant que les questions politiques continueront à être liées à l'interprétation des Constitutions. Pendant les premiers soixante ou soixante-dix ans de la République, les principaux hommes d'Etat furent des jurisconsultes, et c'étaient eux qui formaient ou dirigeaient l'opinion publique du pays. Il est vrai que les jurisconsultes américains les plus éminents regardaient le droit comme une science sacrée et son interprète, la Cour Suprême, comme une sorte de Mecque vers laquelle les visages des croyants sont tournés. Aussi, tout cas constitutionnel qui venait devant la Cour Suprême était-il impatiemment attendu, les motifs de la Cour étudiés avec soin, et les commentaires, dont ses arrêts étaient l'objet au point de vue légal, dégagés de toute immixtion avec les doctrines politiques. J'ai entendu des hommes d'un âge mûr rappeler l'accueil sympathique qui fut fait par le barreau de sa ville natale, à son retour, à un avocat éminent qui était allé, à l'époque de leur jeunesse, à Washington plaider une affaire devant le tribunal suprême. Je les ai écoutés raconter comment on se pressait en foule autour de lui pour recueillir des renseignements sur le combat qui s'était livré dans cette arène où avaient lutté les intelligences d'élite de la nation, comment le respect, avec lequel il parlait de la science et de l'impartialité de la Cour, avait gagné ses auditeurs, comment l'admiration avait engendré l'acquiescement et comment, enfin, le corps entier avait accepté la

(1) Voir plus loin chapitre XCVII. L'engouement pour le barreau semble avoir été plus fort dans la dernière génération qu'il ne l'est de nos jours.

décision intervenue, bien qu'elle fût inattendue pour plusieurs, peut-être mal accueillie par la plupart. Quand on comprit que les juges avaient cherché honnêtement à interpréter la Constitution, et quand la force de leurs raisonnements fut admise. le ressentiment qui avait pu subsister s'évanouit, et l'appui que le barreau donna à la Cour assura l'obéissance du peuple.

La raison de l'énergie de ce facteur dans le maintien de l'influence des juges est due, pour une large part, au caractère éminent des magistrats. On ne doit pas appeler hasard ce qui fut le résultat de la sagesse des Présidents, la conséquence du choix éclairé qu'ils firent d'hommes de valeur comme membres de la Cour fédérale suprême. Pourtant, un homme s'est rencontré qui a paru si bien à sa place dans les fonctions de chef de la justice et qui y a rendu des services si signalés que les Américains se sont habitués à le regarder comme un don spécial de la Providence. Ce fut John Marshall, qui présida le tribunal suprême de 1801 jusqu'à sa mort en 1835, survenue à l'âge de quatre-vingts ans ; aux yeux des Américains,il surpasse tous les autres juges de leur pays, plus que Papinien ne surpassa les jurisconsultes de Rome et Lord' Mansfield ceux d'Angleterre. Nul homme n'a fait la moitié de ce qu'il a fait pour le développement de la Constitution par l'interprétation, nul homme n'a plus contribué que lui à garantir à la justice la place qui lui revient de droit dans le gouvernement, celle de voix vivante de la Constitution. Personne ne revendiqua plus vaillamment la mission de la Cour d'établir sur des bases solides l'autorité de la loi fondamentale du pays, personne ne s'abstint plus scrupuleusement d'empiéter sur le terrain du pouvoir exécutif ou de la controverse politique. L'admiration et le respect que lui et ses collègues assurèrent à la Cour demeurent son rempart : les traditions qui naquirent avec lui et avec eux ont continué, en général, à guider l'action et à élever les sentiments de leurs successeurs.

Néanmoins, la Cour n'a pas toujours eu des mers sereines pour naviguer. Plus d'une fois, elle a été secouée par les rafales de l'impopularité. Assez souvent, elle s'est trouvée en opposition avec d'autres autorités.

La première attaque naquit de l'arrêt par lequel elle se reconnaissait compétente dans les procès faits par les simples particuliers à un Etat (1). Ce point fut, du reste, réglé par le onzième amendement, et,à l'époque de l'adoption de cet amendement,les Etats avaient déjà trouvé en la Cour Suprême un antagoniste. En 1801, au cours d'une requête qui lui fut adressée pour obliger le secrétaire d'Etat à délivrer une commission, elle se déclara compétente pour forcer un fonctionnaire exécutif à l'accomplissement d'un devoir ministériel relatif aux droits des individus (2). Le Président Jefferson s'éleva avec colère contre cette prétention, mais elle fut reprise en plusieurs circonstances et a actuellement toute la force d'une loi. Ce fut dans le même procès que la Cour revendiqua explicitement, pour la première fois, comme un devoir la faculté de considérer comme nul tout Act du Congrès incompatible avec la Constitution. En 1805, son indépendance fut menacée par la mise en accusation du Juge Chase. Le but du parti républicain (Démocrate), qui avait alors la majorité dans le Congrès, était de créer un précédent, pour chasser, par la voie de la mise en accusation, les juges (et surtout le Chief-Justice Marshall) dont il condamnait l'attitude dans plusieurs questions constitutionnelles qui leur avaient été soumises. L'acquittement de Chase dissipa ce danger, et John Randolph, qui était alors l'homme influent de la

(1) *Chisholm* contre *Georgia*, voir plus haut, p. 338.

(2) *Marbury* contre *Madison*, 1 Cranch, 137. Dans ce procès, la Cour refusa d'accorder le *mandamus* demandé ; elle prétendait que la loi du Congrès,qui donnait au début à la Cour suprême juridiction pour accorder un *mandamus*, était incompatible avec la Constitution. Voir aussi *Kendal* contre *United States*, 12 Peters, 616 ; *United States* contre *Schurz*, 182 U. S. 378.

Chambre, ne put pas faire passer un amendement à la Constitution, dont il était l'auteur, permettant au Président de destituer les juges fédéraux sur une adresse des deux Chambres du Congrès. En 1806, la Cour, pour la première fois, déclara nulle une loi d'Etat ; en 1816 et en 1821, elle rendit des arrêts qui établissaient son autorité comme Cour Suprême d'appel des tribunaux d'Etat sur les « questions fédérales » et proclamait la doctrine d'après laquelle la Constitution et les Acts du Congrès dûment faits en conformité de la Constitution sont la loi fondamentale et suprême du pays. Cette doctrine, les jurisconsultes eux-mêmes ne l'avaient pas suffisamment comprise, et son application qui nous paraît, aujourd'hui, légitime, souleva, à cette époque, de l'opposition. Les Ultra-Démocrates, qui arrivèrent au pouvoir sous le Président Jackson en 1829, furent particulièrement hostiles à une interprétation de la Constitution, qui semblait empiéter sur les droits des Etats (1), et quand, en 1832, la Cour Suprême ordonna à l'Etat de Géorgie de relâcher les personnes emprisonnées en vertu d'une loi géorgienne qu'elle déclara illégale (2), Jackson, dont le devoir comme chef du Pouvoir exécutif était de faire exécuter l'arrêt, fit la remarque suivante : « John Marshall a prononcé le jugement : qu'il le fasse exécuter, s'il le peut ». La résistance couronnée de succès de la Géorgie dans le conflit Cherokee (3) porta atteinte à l'au-

(1) Martin Van Buren (Président de 1837 à 1841) exprimait les sentiments de la majorité de son parti, quand il se plaignait amèrement des usurpations de la Cour Suprême et déclarait qu'elle n'aurait jamais été créée, si le peuple avait prévu la puissance qu'elle devait acquérir un jour.

(2) Ce ne fut là qu'un simple épisode de la longue lutte des Indiens Cherokee contre la domination tyrannique de la Géorgie, domination que la Cour condamna en termes solennels, bien qu'elle se montrât impuissante à venir en aide aux infortunés Cherokees.

(3) La question ne dégénéra pas, à proprement parler, en conflit, parce que, avant que la Cour eût donné des instructions au Mar-

torité de la Cour, et marqua le commencement d'une nouvelle période dans son histoire, durant laquelle, aux mains de juges pour la plupart nommés par le parti démocrate, elle ne fit plus de pas en avant.

En 1857, l'arrêt Dred Scott, prononcé à la majorité des juges, souleva la plus forte explosion de mécontentement qu'on eut encore vue. Le parti républicain, qui gagnait chaque jour du terrain, combattit cet arrêt dans les résolutions de la Convention qui désigna en 1860 Abraham Lincoln, et la doctrine de la Cour concernant le droit de cité fut catégoriquement proclamée fausse dans le quatorzième amendement constitutionnel adopté après la guerre de Sécession.

Il était à craindre que les tendances politiques des juges qui constituaient le tribunal au début de la guerre ne les poussassent à chercher des difficultés légales dans l'exécution des mesures nécessaires au rétablissement de l'autorité dans l'Union. Ces craintes furent sans fondement, quoique des contestations se soient élevées relativement au droit des officiers de l'armée fédérale de passer par-dessus les *Writs d'Habeas corpus* lancés par la Cour (1). En 1868, étant devenue républicaine grâce à la nomination de nouveaux membres en remplacement des anciens, elle soutint contre le Président Johnson le projet de Reconstruction du Congrès, et, dans les procès subséquents, elle déclara légales la plupart des lois, votées par le Congrès à la suite des trois amendements abolissant l'esclavage et garantissant les droits des nègres, mais non pas toutes cependant. En 1866, elle refusa d'admettre des pro-

shal des Etats-Unis du district de Géorgie pour demander le *posse comitatus* et invité le Président à lui prêter assistance pour la libération des prisonniers, les prisonniers s'étaient soumis aux autorités de l'Etat : ils furent, ensuite, relâchés. Ils avaient probablement la conviction que l'impérieux Jackson persisterait dans son attitude hostile vis-à-vis la Cour suprême.

(1) Voir *Ex parte Milligan*, 4 Wall. 129.

cédures imaginées pour entraver l'action du Président dans l'exécution des Acts de Reconstruction.

On est assez porté à croire que deux des derniers jugements de la Cour n'ont pas eu l'adhésion de l'opinion publique. L'un fut la réformation, d'abord en 1871 et de nouveau en 1884, pour des motifs plus larges mais non contradictoires, de l'arrêt, rendu en 1870, déclarant non valable l'Act du Congrès qui donnait cours légal au papier du Gouvernement. La décision originelle de 1870 avait été prise à la majorité de 5 contre 3. La composition de la Cour fut plus tard modifiée par la création d'une charge de juge supplémentaire (1) et par la nomination d'un nouveau membre, afin de combler une vacance qui s'était produite après la rédaction, mais avant le prononcé du premier arrêt. La question fut soumise à la Cour une seconde fois dans un cas nouveau entre des parties différentes, et fut tranchée dans un sens opposé, — c'est-à-dire favorable au droit du Congrès de voter des Acts établissant le cours légal, — à une majorité de 5 contre 4. Enfin, en 1884, dans un procès qui soulevait la même difficulté, mais en vertu d'une loi plus récente passée par le Congrès, la Cour se prononça à une seule voix d'opposition dans le sens de la validité (2). Ce dernier arrêt provoqua quelques critiques, surtout de la part des légistes aux tendances conservatrices : il semblait, en effet, écarter les restrictions à l'autorité du Congrès qu'on avait admises jusqu'à ce jour, en reconnaissant le droit d'établir un cours forcé de papier comme un attribut de la souveraineté du Gouvernement national. Mais que cette sentence soit ou non conforme au droit, point sur lequel les autorités compétentes sont encore divisées,

(1) Nommé, toutefois, d'après un Act passé en avril 1869.

(2) La plus ancienne décision en faveur de ce pouvoir le faisait dériver de la nécessité de la guerre, la plus récente de la souveraineté générale du Gouvernement national. Voir *Hepburn*, v. *Griswold*, 8 Wall. 603 ; *Legal Tender Cases*, 12 Wall. 457 ; *Juilliard* v. *Greenman*, 110 U. S. 421.

l'annulation par le plus haut tribunal du pays de son arrêt antérieur peut avoir contribué à ébranler la confiance du public dans la stabilité de la loi. D'autre part, la concordance de la première annulation et des deux nouveaux magistrats, connus l'un et l'autre comme partisans de l'opinion que la Cour venait précisément de condamner, révèle un côté faible dans la constitution du tribunal ; peut-être, un jour, la Cour en souffrira-t-elle.

L'autre fait qu'on a reproché à la Cour fut son intervention dans le conflit auquel donna lieu l'élection présidentielle de 1877 (1). Les cinq membres de la Cour Suprême, qui firent partie de la Commission électorale nommée à cette occasion, votèrent conformément à leurs opinions politiques sans plus d'hésitation que les sénateurs et les représentants qui siégeaient avec eux. Une fonction à peine judiciaire et qui, certainement, n'avait pas été prévue par la Constitution, fut alors pour la première fois confiée à des magistrats, et il faut certainement reconnaître que leur attitude dans cette circonstance ne fut pas dégagée de toute préoccupation politique.

Malgré cet incident qui d'ailleurs est exceptionnel, le crédit et le prestige de la Cour Suprême sont très grands. Aucun de ses membres n'a jamais été soupçonné de corruption, et très peu ont permis à leurs préférences politiques d'empiéter sur leur conscience. Quoique, depuis bien des années, tous les Présidents aient choisi pour ces fonctions des hommes de leur parti et fréquemment des politiciens en vue (2), le nouveau juge

(1) Voir ci-dessus chapitre v.

(2) J'ai entendu des hommes de loi américains exprimer leur surprise aussi bien que leur admiration à l'occasion de certaines nominations faites dans la magistrature anglaise, et dans lesquelles la raison politique n'avait exercé aucune influence (ils citaient notamment le cas du Lord-Justice Halker qui avait été Attorney-General d'un parti, et que ses éminentes qualités avaient fait désigner par l'autre comme Lord-Justice of Appeal). On rencontre,

a laissé derrière lui toute arrière-pensée politique, tout en conservant, sans doute, le plus souvent, cette tournure d'esprit et ces tendances politiques qui sont la conséquence de l'éducation de parti.

Existe-t-il parmi les juges une forte majorité en faveur d'un parti, l'autre parti ne peut que le regretter, et accueille favorablement la perspective de glisser dans le tribunal, aux premières vacances, quelques-uns des siens. Cependant, le désir d'une égale représentation des deux partis n'est pas basé sur la crainte que peut faire naître chez les plaideurs l'influence de l'esprit de parti ; il a pour origine un autre sentiment : la nécessité de la représentation des tendances différentes des démocrates et des républicains, les uns et les autres ouvriers de la Constitution, chaque fois qu'une nouvelle question constitutionnelle s'élève.

En dehors de ces questions constitutionnelles, les services rendus par les Cours fédérales au pays sont inestimables. Elles ont fait beaucoup pour enrayer les maux que des tribunaux d'Etat élus et mal payés font dans quelques-uns des Etats les plus récents et même dans un petit nombre des anciens. Les juges de Circuit et de District fédéraux, malgré leur faible traitement, ont, dans la plupart des Etats, une autre valeur que les juges d'Etat ; la sécurité des fonctions n'est-elle pas, d'ailleurs, la garantie d'un bon recrutement ? Leur inamovibilité leur donne le sentiment de l'indépendance à l'égard des partis et des politiciens. Le juge d'Etat, élu pour une période déterminée, peut être tenté, au contraire, de se concilier des influences politiques en vue de sa réélection. Aussi, chaque fois que les plaideurs ont le choix entre une Cour d'Etat et un tribunal fédéral, leurs préférences vont le plus souvent à ce dernier. Le plaideur qui appartient à un pays étranger ou à

cependant, exceptionnellement, dans les différents Etats, des nominations de ce genre émanant des gouverneurs ou même (comme dans le cas du Chief-Justice Redfield de Vermont) de la législature.

un autre Etat que celui dans lequel son adversaire réside, peut être aussi amené à penser qu'il a plus de chances de bénéficier d'un jugement impartial devant une Cour fédérale que devant un tribunal d'Etat. Il n'est pas non plus sans intérêt d'ajouter que la justice criminelle est plus sévèrement rendue dans les Cours fédérales.

Les fonctions de juges fédéraux des deuxième et troisième ordres (Circuit et District) ont été jusqu'à ce jour attribuées aux membres du parti présidentiel, et, par un usage également constant, aux personnes résidant dans l'Etat ou dans les Etats où se tient la Cour du Circuit ou District. En 1891, néanmoins, un Président républicain désigna deux démocrates comme juges des nouvelles Cours d'appel de circuit et en plaça plusieurs dans le Private Land Claims Court (temporaire). Les cas de corruption sont inconnus dans la pratique, et les jugements inspirés par l'esprit de parti sont rares. Les défauts principaux de ces tribunaux ont été la disproportion des traitements et l'insuffisance du nombre des juges dans les Etats commerciaux les plus peuplés, eu égard au chiffre croissant des affaires qu'ils ont à juger. Ainsi, à la Cour Suprême, les affaires se sont tellement accumulées qu'il s'écoule quelquefois trois ans ou plus entre l'introduction de la cause et le jour où elle arrive à l'audience. On a proposé quelquefois de combattre cet inconvénient soit en limitant le droit d'appel aux procès qui dépassent un certain taux, soit en scindant la Cour Suprême en deux Cours divisionnaires chargées de l'examen des causes ordinaires, les audiences plénières étant réservées aux questions relatives à l'interprétation de la Constitution.

Une question reste à poser et à résoudre. La Cour Suprême est la voix vivante de la Constitution (1), c'est-à-dire

(1) Les Romains nommaient leur principal magistrat, le préteur, « la voix vivante de la loi civile », mais, comme cette « loi civile » consistait pour une large part dans la coutume, le préteur avait plus de latitude dans la confection aussi bien que dans l'interpréta-

de la volonté du peuple, dont la loi fondamentale qu'il a votée est l'expression. C'est, comme on l'a dit, la conscience du peuple. Résolu à se préserver lui-même de tout acte injuste ou irréfléchi, le peuple a placé au-dessus de ses représentants une loi permanente qui est la garantie de la minorité. C'est à elle que la minorité peut faire appel lorsqu'elle est menacée par la majorité, et c'est dans une Cour placée bien haut au-dessus des assauts des factions, qu'elle trouve un interprète et un défenseur.

Pour s'acquitter de ces fonctions importantes, la Cour doit être aussi stable que la Constitution. Son esprit et son ton doivent être ceux du peuple dans ses meilleurs moments. Il faut qu'elle résiste aux impulsions transitoires et avec d'autant plus de fermeté qu'elles seront plus fortes. Retranchée derrière des remparts imprenables, elle doit être à même de défier à la fois les attaques ouvertes des autres départements du gouvernement et les séductions plus dangereuses, parce qu'elles sont impalpables, du sentiment populaire.

Possède-t-elle cette force et cette stabilité et les a-t-elle déployées?

Elle n'a pas toujours été fidèle à ses décisions antérieures. Ce fait est naturel dans une Cour dont les erreurs ne sont pas susceptibles d'être corrigées par l'intervention des Chambres. La Cour d'appel finale anglaise se conforme toujours à ses arrêts précédents, bien que de hautes autorités aient déclaré qu'on pouvait imaginer des cas où elle refuserait d'agir de la sorte. Et cette Cour (la Chambre des Lords) peut, en effet, se montrer respectueuse de ses traditions parce que, quand une vieille décision commence à être condamnée, le Parlement a la faculté de changer immédiatement la loi. En Amérique il en est autrement. Un amendement constitutionnel peut seul modifier la loi con-

tion de la loi que les juges américains, guidés et retenus comme ils le sont par une Constitution formelle et rigide.

tenue dans la Constitution fédérale, et la Cour Suprême doit choisir entre deux maux, changer une loi en réformant une décision antérieure ou conserver une mauvaise loi en la respectant. Elle peut raisonnablement, dans les cas extrêmes, considérer ce dernier mal comme le plus grand.

La Cour Suprême est le critérium de l'opinion publique. La puissance de l'opinion est plus forte en Amérique que partout ailleurs dans le monde, et les juges sont, comme les autres, des hommes. Fléchir est quelquefois prudent. L'arbre qui ne plie pas sous la rafale ne risque-t-il pas d'être cassé? Il y a, d'ailleurs, un motif pour avoir confiance en l'opinion publique : elle est l'expression du progrès. Naturellement, toutes les fois que la loi est claire, parce que les termes de la Constitution sont intelligibles ou que les procès ne donnent lieu à aucune difficulté en ce qui concerne l'interprétation de certains points de droit, la Cour ne doit se préoccuper que de ces termes et des cas qui lui sont soumis ; elle a le devoir d'écarter de son esprit toute autre considération. Mais quand les termes de la Constitution admettent plus d'une interprétation et que les décisions précédentes ont laissé planer le doute sur le sens exact de la loi, au point qu'on peut considérer la question comme nouvelle, doit-on blâmer la Cour d'avoir adopté la solution que l'opinion publique paraît souhaiter comme la mieux appropriée aux nécessités du moment? Une Cour est, quelquefois, influencée ainsi sciemment, plus souvent sans qu'elle s'en rende compte, parce que la sympathie communicative du nombre est irrésistible même pour des hommes de loi expérimentés. Un remarquable exemple de ce que nous avançons nous est fourni par les arrêts de la Cour Suprême, en 1876, dans les cas désignés sous le nom de cas Granger. Ces affaires mettaient en question le droit d'un Etat de soumettre les Compagnies de chemins de fer et autres corporations ou personnes exerçant ce qu'on appelle « des entreprises publiques » à des lois restrictives de leur privilège, sans leur

accorder d'indemnité pécuniaire (1). Loin de moi la pensée de mettre en doute la légalité des décisions intervenues, mais, évidemment, elles représentent une conception de l'inviolabilité des droits privés et des pouvoirs d'une Chambre qui différait de celle du Chief-Justice Marshall et de ses contemporains. Elles révèlent ce courant d'opinion qui s'attaque, aujourd'hui, en Amérique, avec tant de force à ce qu'on appelle « monopoles » et aux privilèges des Compagnies industrielles.

La Cour suprême a changé de temps en temps sa couleur, c'est-à-dire son caractère et ses tendances, selon les préférences politiques des hommes qui la composaient. Ses modifications sont lentes : les vacances dans une petite Assemblée se produisent rarement, et sa composition représente, par suite, souvent la prédominance du parti qui était, autrefois, influent plutôt que de celui qui l'est actuellement. De 1789 à la mort du Chief-Justice Marshal en 1835, sa tendance fut à l'extension des pouvoirs du gouvernement fédéral, et, en même temps, de sa propre juridiction, par cette raison que ses membres les plus influents appartenaient au vieux parti fédéraliste ; ce parti avait, cependant, perdu tout pouvoir dès 1800 et avait entièrement disparu en 1814. De 1835 à la guerre de Sécession ses sympathies allèrent aux doctrines du parti démocratique. A cette époque, sans abandonner ses positions de la période précédente, la Cour, pendant les années de présidence du Chief-Justice Taney, eut une tendance à s'élever contre

(1) Voir *Munn* v. *Illinois*, et les cas suivants dans 94 U. S. Rep. 193 (comparez *C. M. et St. P. R. R. Co.* v. *Minn.*, 134 U. S. 418 ; et *Budd* v. *N. Y.*, 12 S. C. Reporter, 648). Ce fut là l'un de ces cas dans lesquels la Cour se considéra comme obligée de tenir compte non seulement du sens qu'elle donnait à la Constitution, mais aussi de celui qu'une législature pouvait raisonnablement lui donner. — Voir chapitre XXXIV, *post*. En ce qui concerne le refus d'accorder une indemnité aux débitants qu'on avait privés de leurs licences pour la vente des alcools, voir *Mugler* v. *Kansas*, 123 U. S. Rep. 623.

l'extension du pouvoir fédéral ou de sa propre juridiction. Durant et après la guerre, quand l'influence du parti républicain amena une modification dans la composition de la Cour, s'ouvrit une troisième période. Les idées de centralisation gagnèrent du terrain : les pouvoirs considérables que revendiqua le Congrès à l'occasion de la guerre eurent le plus souvent l'appui des décisions judiciaires ; les droits des Etats, tout en étant (comme dans les cas Granger) maintenus contre les personnes ou sociétés privées, furent regardés pendant quelque temps avec moins de faveur, toutes les fois qu'ils paraissaient être en conflit avec ceux du gouvernement fédéral. Dans aucune de ces trois périodes, on ne peut accuser les juges d'avoir prostitué leurs fonctions à leurs préférences de parti. Leur tournure d'esprit était naturellement la même qu'avant leur nomination, et ils ne pouvaient se dispenser d'éprouver de la sympathie pour les doctrines pour le succès desquelles ils avaient combattu. Cette tournure d'esprit et cette sympathie leur servirent de guide dans leurs actes. Même dans les tribunaux d'Angleterre dont l'intégrité et l'impartialité sont proverbiales, on peut remarquer des tendances analogues. Certaines questions constitutionnelles ou des questions relatives à ce qu'on peut appeler la politique de la loi seraient tranchées différemment par tel juge anglais ou par tel autre, non pas que l'un ou l'autre ait le désir de favoriser un parti ou une classe, mais parce que les opinions d'un homme en tant que citoyen ne peuvent pas manquer d'influer sur son jugement même sur des points de droit.

Les Pères de la Constitution ne cherchèrent rien de plus qu'à assurer l'indépendance complète de la justice. Le Président n'eut pas le droit de déplacer les juges, ni le Congrès de diminuer leur traitement. Une seule chose fut oubliée, peut-être volontairement, comme gênante au plus haut degré, la fixation du nombre des juges de la Cour Suprême. C'était là un point faible, un défaut dans l'ar-

mure de la Cour, à travers laquelle une flèche peut quelque jour pénétrer. Le Congrès créa en 1801, conformément au pouvoir que lui confère la Constitution, seize Cours de Circuit, et le Président Adams, quelques jours avant l'expiration de son mandat, nomma des membres de son parti à des postes nouveaux. Quand le Président Jefferson à son entrée en fonctions, refusa de reconnaître régulières ces nominations, le Congrès récemment élu qui était en communion d'idées avec lui ne trouva d'autre moyen de se débarrasser des nouveaux magistrats qu'en supprimant les Cours de Circuit elles-mêmes. Ce procédé violent, dont la constitutionnalité a été très discutée, ne peut être employé contre la Cour Suprême, parce que ce tribunal tire son origine de la Constitution. Mais comme la Constitution ne limite pas le nombre de magistrats pouvant en faire partie, une loi peut l'accroître ou le restreindre selon le bon plaisir du Congrès. En 1886, le Congrès était en lutte ouverte avec le Président Johnson auquel il contestait le droit de nommer des juges ; dans ce but, il vota une loi qui en réduisait le nombre alors de dix, et décidait qu'il ne serait pourvu à aucune vacance jusqu'à l'époque où il aurait été ramené à sept. En 1869, après le remplacement de Johnson par Grant, ce nombre fut élevé à neuf, et peu de temps après, la Cour ainsi augmentée n'hésita pas à examiner de nouveau la question de la validité de l'Act sur le Cours légal qui venait d'être tranchée. Cette façon de procéder est évidemment susceptible d'applications nouvelles et, peut-être, dangereuses. Supposons un Congrès et un Président décidés à accomplir un acte que la Cour Suprême estime contraire à la Constitution. Ils votent une loi, et cette loi donne lieu à un procès. La Cour, après plaidoiries et examen, déclare à l'unanimité la loi nulle comme dépassant la compétence du Congrès. Le Congrès vote tout de suite, et le Président signe une autre loi doublant, et au delà, le nombre des membres de la Cour. Le Président nomme alors aux nouvelles charges de

juges des hommes qui se sont engagés à soutenir comme constitutionnelle la loi déclarée nulle par la Cour. Le Sénat valide ces nominations. Qu'un autre procès mettant en question la validité de la loi contestée vienne devant la Cour, les nouveaux magistrats l'emporteront à la pluralité des voix sur les anciens, la loi sera déclarée valide, et voilà la garantie fournie pour la protection de la Constitution qui disparaît comme la brume du matin.

Qu'est-ce qui peut empêcher ces assauts contre la loi fondamentale, assauts qui, quoique immoraux dans le fond, seraient parfaitement légaux dans la forme? Ce n'est pas le mécanisme du gouvernement : tous les obstacles qu'il présentait ont été tournés. Ce n'est pas non plus la conscience des Assemblées législatives et du Président; des combattants échauffés hésitent rarement à justifier par le résultat obtenu les moyens employés. Rien, si ce n'est la crainte du peuple dont le large bon sens et l'attachement aux grands principes de la Constitution condamneront le plus souvent des manœuvres de cette nature dont l'effet est de pervertir la Constitution. Cependant, si l'excitation a été poussée à un haut degré dans le pays, la majorité du peuple peut céder; et il importe peu, dès lors, que ce qui est réellement une révolution soit accompli par une violation ouverte ou simplement par une contorsion des formes de la loi. N'est-ce pas au peuple que nous finissons toujours par arriver? N'est-ce pas sur sa sagesse, sur sa modération que la stabilité de la forme de gouvernement la plus parfaite et la plus prévoyante que l'on puisse imaginer reposera en dernier ressort?

CHAPITRE XXV

COMPARAISON DES SYSTÈMES AMÉRICAIN ET EUROPÉEN

Les rapports qui existent entre les différentes branches du gouvernement des Etats-Unis sont si remarquables et si pleins d'enseignement pour les autres pays qu'il paraît désirable, même au risque de légères répétitions, de montrer, par une comparaison avec le système de Cabinet ou système parlementaire des pays de l'Europe, comment fonctionne actuellement la machinerie américaine si compliquée.

Le système anglais a servi de modèle, avec de nombreuses variantes, aux systèmes français, belge, hollandais, italien, allemand, hongrois (pour ce dernier, toutefois, le système anglais a été combiné avec une ancienne et intéressante constitution du pays), suédois, norvégien, danois, espagnol, et portugais, aussi bien qu'aux constitutions des grandes colonies anglaises pourvues d'un gouvernement propre, de l'Amérique du Nord, du Cap, et de l'Australie. Il place à la tête de l'Etat une personne au nom de laquelle sont faits tous les actes exécutifs et qui (sauf en France) est irresponsable et immuable (1). Il n'agit qu'après avis et sous la responsabilité de Ministres choisis nominalement par lui, mais, en réa-

(1) Dans les colonies britanniques le gouverneur ne peut pas être changé par la Colonie, il est irresponsable vis-à-vis de la législature, mais responsable devant le gouvernement anglais et peut être changé par lui.

lité, par les représentants du peuple, — ces Ministres étant pris d'habitude, non pas, cependant, forcément, parmi les membres des Assemblées législatives. Les représentants du peuple se trouvent ainsi être, grâce aux agents qu'ils désignent, le véritable gouvernement du pays. Quand l'Assemblée représentative cesse d'avoir confiance en ces agents, ces derniers (à moins qu'ils ne fassent prononcer la dissolution de l'Assemblée législative) se retirent, et sont remplacés par une nouvelle série. De cette façon, le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif appartiennent à la majorité de la Chambre représentative, bien qu'en nommant des agents, expédient qu'elle est obligée d'employer à raison même du nombre de ses membres, cette majorité se trouve dans la nécessité d'abandonner dans leurs mains une part de sa puissance : cette part est suffisante pour les rendre distincts d'elle, et, quelquefois, pour les pousser à des actes que désapprouvent leurs maîtres. De même que le Pouvoir législatif est, dans un sens, exécutif, de même le gouvernement exécutif, le conseil des Ministres ou Cabinet, est à un tel point législatif que l'initiative des projets de lois lui appartient pour une large part, et que leur adoption par la Chambre exige son aide et sa pression sur la majorité des représentants. Les Ministres ne sont pas seulement des agents exécutifs, mais aussi des leaders législatifs. On peut dire que, dans ce système, les fonctions législatives et exécutives sont aussi étroitement entremêlées que dans les monarchies absolues, telles que la Rome impériale ou la Russie moderne. Le fait que l'impôt, voté par les Chambres législatives, constitue un instrument indispensable à l'Administration, montre bien, d'ailleurs, combien ces deux pouvoirs en apparence distincts sont inséparables.

Sous ce système, la souveraineté du Pouvoir législatif peut être plus ou moins complète. Très complète en France, elle l'est moins en Allemagne et en Prusse, où le pouvoir de l'Empereur et du Roi est resté considérable. Dans tous ces pays, non seulement le Pouvoir législatif et le Pouvoir exé-

cutif sont en relations étroites, mais ils règlent leurs différends sans l'intervention du Pouvoir judiciaire. Le Pouvoir exécutif ne peut pas faire appel aux Cours de justice contre le Pouvoir législatif; les questions qui concernent la validité des actes législatifs ne viennent pas, en effet, devant elles, puisque le Pouvoir législatif est tantôt complètement souverain, comme en Angleterre, tantôt le juge de sa propre compétence, comme en Belgique. En d'autres termes, le Pouvoir judiciaire reste étranger à la partie politique de la Machine Gouvernementale.

Ce système qu'on appelle système de Cabinet apparaît aujourd'hui aux Européens, qui le voient fonctionner dans plusieurs pays, très clair et très simple. Nous oublions trop facilement qu'il n'avait jamais été en vigueur nulle part jusqu'au jour où les Anglais, après de lents développements, l'ont amené à maturité. Nous oublions aussi qu'il constitue un système très délicat, qui dépend des habitudes, des traditions, de l'intelligence d'un peuple, qu'il ne suffit pas de l'édicter pour le faire accepter et qu'il est difficile de le transplanter dans un nouveau sol.

Nous perdons enfin trop facilement de vue la date récente de sa naissance chez nous. On fait volontiers remonter son origine au règne de Guillaume III. La vérité est qu'il a fonctionné d'une façon très irrégulière jusqu'à l'avènement de la dynastie Hanovrienne, et que, même à cette époque, il ne se maintint au début que grâce à la corruption et au marchandage éhonté des fonctions publiques. Sous le règne de George III, le pouvoir personnel de la Couronne se ressaisit pour un temps et la corruption fut moins pratiquée (1). Le chef du Pouvoir exécutif de

(1) La corruption était possible, parce que la Chambre des Communes ne cherchait pas l'appui de la nation ; ses débats ne faisaient l'objet que d'un compte rendu sommaire, et elle n'avait que très peu le sentiment de sa responsabilité. Un roi actif était capable, dès lors, d'entrer en guerre avec cette Assemblée, et de former, aussi

l'Etat fut, pendant les dernières décades du siècle, un facteur indépendant de ses ministres. Ces derniers n'étaient pas ce qu'ils sont maintenant, un simple Comité du Parlement dépendant du Parlement, mais constituaient plutôt un compromis entre la volonté du Roi et la volonté de la majorité parlementaire. Ils reconnaissaient qu'ils devaient obéissance à la fois au roi et au Parlement, bien que souvent ils donnassent la préférence au roi. Ces formules d'abaissement devant la Couronne qui, employées de nos jours par les premiers Ministres, nous amusent par leur contradiction même avec la réalité, étaient, à cette époque, l'expression de la vérité. En 1787, quand la Convention constitutionnelle se réunit à Philadelphie, le système de Gouvernement « par le Cabinet » n'était pas arrivé, en Angleterre, à sa maturité. Il était si peu formé qu'on ne pouvait encore en dégager le véritable caractère (1). Nous voyons bien aujourd'hui que

bien dans son sein qu'en dehors, un parti qui le regardait comme son chef. Cette attitude obligea les Whigs à se rejeter sur la nation ; les Tories firent de même ; la corruption cessa ; et comme le Parlement fut de plus en plus surveillé par le peuple devant lequel sa responsabilité s'affirma, l'influence du roi déclina et s'évanouit.

(1) Voici, toutefois, une remarque du Gouverneur Morris, un des esprits les plus subtils de la Convention de 1787 : « Notre Président sera le premier Ministre anglais. Si M. Fox avait fait passer son « India bill », il aurait fait du Ministre le Roi en forme aussi bien qu'en substance ». ELLIOT, *Debates* : I, 361. Roger Sherman se rendait compte de l'importance du Cabinet, mais ne le considérait que comme un simple instrument dans les mains du Roi. « La Nation » fit-il remarquer dans la Convention de 1787, « est en fait gouvernée par le Conseil de Cabinet, qui est composé de créatures de la Couronne. Le consentement du Parlement est nécessaire à la sanction de leurs décisions, et ce consentement ils l'obtiennent aisément par l'influence de la Couronne, dispensatrice de tous les emplois honorifiques et lucratifs ». Il faut se rappeler que la Chambre des Lords était bien plus puissante en 1787 qu'elle ne l'est de nos jours, non seulement par son titre de Corps législatif mais aussi à cause des « bourgs » possédés par les principaux pairs ; comme conséquence la dépendance du Ministre vis-à-vis

la tendance était réellement à l'abaissement de la Couronne et à l'élévation du Parlement, mais à cette époque, si on comparait l'influence de George III avec celle qui était exercée par George I (1), on pouvait bien proclamer, en employant les termes de la fameuse résolution de Dunning, que « le pouvoir de la Couronne avait augmenté, qu'il augmentait encore et qu'il fallait le diminuer » (2).

Le problème le plus important qu'ont à résoudre les peuples libres est la découverte d'un moyen permettant

de la Chambre des Communes n'avait pas, dans la Constitution, un caractère aussi marquant qu'aujourd'hui.

(1) George III avait l'avantage d'être un roi national, tandis que ses deux prédécesseurs étaient allemands aussi bien par le langage et les habitudes que par le sang. Sa popularité contribua à lui faire exercer sur la politique une réelle influence. Le Journal de M. Papendick contient d'amusants détails sur les exubérantes démonstrations de « fidélité » qu'il excitait à son voyage aux bains de mer de Weymouth après sa guérison de sa première attaque sérieuse de folie. Le peuple s'assembla en foule sur la plage et quand il fit le plongeon dans la mer, la musique attaqua le « God save the king ».

(2) Il n'est pas facile de déterminer à quelle époque le principe de soumission absolue des Ministres vis-à-vis de la majorité parlementaire et d'indépendance à l'égard de la Couronne passa définitivement à l'état de doctrine (il est inutile de faire remarquer que ce principe n'a jamais été légalement reconnu, mais qu'il est simplement consacré par l'usage). Ce qui empêcha la question de se poser en pratique sous la domination de Pitt et de ses successeurs Tories jusqu'en 1827, fut la concordance des désirs et des intérêts de la Couronne et de ceux de la majorité parlementaire. Même en 1827, M. Canning écrivait à J. W. Croker : « Dois-je comprendre que vous considérez le Roi (George IV) aussi complètement dans la main de l'aristocratie que l'était son père, ou plutôt qu'était Georges II dans la main des Whigs ? S'il en est ainsi, c'est en vain que George III a régné et que MM. Pitt (père et fils) ont gouverné. Mais j'ai une meilleure opinion de la puissance réelle de la Couronne, lorsqu'elle veut bien montrer sa force, et je ne suis pas non plus sans avoir quelque confiance dans le peuple. » — CROKER, *Correspondence*, Vol. I, p. 368.

aux citoyens d'exercer le Pouvoir exécutif dans l'Etat ou tout au moins de le contrôler. L'Angleterre était, en 1787, la seule nation (les cantons de Suisse étaient si petits qu'ils comptaient à peine) à avoir résolu ce problème, d'abord par le développement du système représentatif et, en second lieu, par l'attribution aux représentants d'une large part d'autorité sur le Pouvoir exécutif. Aussi, lorsque la Convention constitutionnelle songea à constituer un Gouvernement libre pour la nouvelle nation qui venait de naître de l'union plus parfaite des Etats, ce fut sur l'Angleterre qu'elle jeta les yeux.

Bien peu de membres de la Convention avaient séjourné assez longtemps en Angleterre pour en avoir approfondi la Constitution. Mais la lumière leur vint de trois sources et ils furent pour cette lumière pleins de gratitude. L'une était la connaissance plus parfaite qu'ils avaient, depuis le commencement des hostilités, de leur mère patrie. Ils trouvaient en Angleterre un Pouvoir exécutif sur lequel le Roi exerçait une réelle influence ; ils voyaient aussi que la politique coloniale et étrangère était indépendante du Parlement et à ce point dans les mains du Roi, qu'il pouvait, sans l'avis ou le consentement de cette Assemblée, prendre des mesures tyranniques et les défendre ensuite en invoquant des raisons d'urgence dont elle n'était pas à même de se rendre un compte exact, par suite de l'impossibilité où elle se trouvait de recueillir des renseignements confidentiels. C'était surtout dans les questions coloniales et étrangères que le Pouvoir de la Couronne était étendu (de nos jours, d'ailleurs, c'est encore dans ce département que le Parlement a moins que partout ailleurs d'autorité sur le Pouvoir exécutif, à raison de la discrétion et de la promptitude qu'exige la conduite des affaires s'y rattachant). Comment savoir où s'arrêtait le domaine propre du roi ? On croyait aussi, le plus souvent, à l'existence d'une cabale secrète qui servait de contrôle au Ministère, parce qu'elle agissait de concert avec la Couronne. D'un autre côté, la Couronne avait à sa

disposition de bien puissants moyens de séduction, des cadeaux et des honneurs, des pensions et des places; la plupart des représentants, dont les paroles et les votes n'étaient pas rendus publics et dont plus de la moitié étaient des hommes de paille de quelque grand seigneur, n'avaient pas la force de résister (1).

La seconde source fut l'exposé juridique de la Constitution anglaise dans des ouvrages scientifiques, et particulièrement dans Blackstone, dont les fameux *Commentaires* (la première édition parut en 1765, mais ils avaient fait l'objet de conférences à Oxford en 1758 et les années suivantes), acquirent bientôt une autorité considérable. Il est vrai que Blackstone, comme il est naturel chez un légiste qui s'attache plus à la lettre de la loi qu'à la pratique qui l'a peu à peu modifiée, décrit les prérogatives royales dans des termes qui s'appropriaient mieux à l'époque des Stuarts qu'à celle où il écrivait, et s'étend avec complaisance sur l'indépendance du Pouvoir exécutif, tout en reconnaissant la séparation des Pouvoirs législatif et exécutif comme essentielle à la liberté (2).

(1) George III avait des « bourgs de poche » et un puissant parti au Parlement. Hamilton se demandait s'il était possible à la Constitution britannique de fonctionner sans l'aide de la corruption.

(2) Voyez Blackstone, *Commentaires*, livre I, ch. II. « Chaque fois que le pouvoir de faire et celui d'exécuter les lois sont confondus, il ne peut pas y avoir de liberté publique... Chaque fois que le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif seront dans des mains différentes, le premier devra veiller à ne pas confier au second une trop grande part de puissance; sa propre indépendance et la liberté du peuple pourraient s'en trouver atteintes... La Couronne n'a pas le droit d'apporter d'elle-même des modifications dans la loi actuellement existante; mais elle a la faculté d'approuver ou de désapprouver les modifications qui ont été suggérées et adoptées par les deux Chambres. Le Pouvoir législatif, de son côté, ne peut pas, sans son consentement, priver le Pouvoir exécutif de quelques-uns des droits qu'il tient maintenant de la loi. » Il n'est pas fait allusion dans ce chapitre ni dans le chapitre VII sur la prérogative

La troisième source fut le tableau de la Constitution anglaise par les philosophes politiques du XVIIIe siècle, dont le plus célèbre fut Montesquieu ; ce sera le seul dont je parlerai.

Le fameux traité de l'*Esprit des Lois* fit son apparition en 1748 ; cet ouvrage appartenait à la petite catégorie des livres qui renversent pour toujours le cours de la pensée humaine, et qui, contrairement à la *Cité de Dieu* de saint Augustin, eût une action immédiate au lieu d'attendre des siècles avant de produire des effets appréciables. Il considérait la séparation des Pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire dans la Constitution britannique comme le caractère le plus remarquable de ce système. Accoutumé à voir en France les deux premiers Pouvoirs et, jusqu'à un certain point, le troisième dans les mains du Roi ou sous son contrôle direct, Montesquieu attribuait à leur séparation la liberté anglaise (1). Le roi de la Grande-Bretagne possédait alors plus de prérogatives que de nos jours, et comme, à cette époque, elles paraissaient plus grandes sur le papier qu'elles n'étaient en réalité, il était naturel de la part d'un philosophe étranger de diminuer le caractère exécutif du Parlement britannique et d'exagérer l'autorité personnelle du Monarque. Il faut dire

royale que le droit de désapprobation n'avait pas, en fait, été exercé depuis cinquante ans environ. Blackstone ne cite pas Montesquieu au sujet de la nécessité de la séparation des pouvoirs, il est évident toutefois qu'il a subi son influence. Un peu plus loin, il écrit à propos d'une phrase célèbre : « Le Président Montesquieu prédit, un peu trop facilement, à mon avis, que, de même que Rome, Sparte et Carthage ont perdu leur liberté et ont péri, de même la Constitution anglaise perdra un jour sa liberté et périra : elle périra, lorsque le Pouvoir législatif sera devenu plus corrompu que le Pouvoir exécutif ».

(1) Locke avait déjà remarqué (On Civil Government, ch. XIV) que « dans toutes les monarchies modérées et dans tous les gouvernements bien organisés, les pouvoirs législatif et exécutif sont dans des mains distinctes ».

aussi que le traité de Montesquieu fut considéré par les philosophes de la génération suivante comme une sorte de bill de philosophie politique; Hamilton et Madison, les deux premiers commentateurs de la Constitution américaine qu'ils avaient tant fait pour créer, en parlent dans le *Fédéraliste* à peu près dans les mêmes termes que ferait un professeur d'Aristote, c'est-à-dire comme d'une autorité devant laquelle tout le monde doit s'incliner : Madison, en particulier, se réfère constamment à cette séparation des trois Pouvoirs et la présente comme caractéristique d'un Gouvernement libre.

Cette conception de la Constitution britannique cadrait avec les idées et les habitudes que l'expérience du Gouvernement représentatif dans les colonies avait développées chez les Américains et leur donnait plus de force; ces idées et ces habitudes étaient, après tout, le facteur principal de leur système politique. Dans ces colonies, le Pouvoir exécutif était exercé par des gouverneurs envoyés d'Angleterre par la Couronne, ou par certains Propriétaires (Proprietors) que la Couronne d'Angleterre avait gratifiés de droits héréditaires dans une province. Chaque Assemblée représentative votait les lois et les crédits nécessaires à la République; elle ne contrôlait pas le Gouvernement; celui-ci tirait ses Pouvoirs de la Couronne britannique et était responsable devant elle seulement. Un gouverneur n'avait pas de Cabinet parlementaire, mais seulement des fonctionnaires responsables devant lui et devant la Couronne. Il faisait souvent usage de son droit de veto sur les actes de la législature coloniale; et ce Corps qui n'avait pas d'autres moyens d'exercer une influence sur sa conduite que le refus de voter des crédits était une Assemblée purement législative et pas autre chose. Les Américains n'en trouvèrent pas moins et n'en admirèrent pas moins dans leurs systèmes coloniaux (ou d'Etat) une séparation, plus complète qu'en Angleterre, des Pouvoirs législatif et exécutif ; fiers déjà de leur liberté, ils attribuaient surtout

à cette cause le développement qu'elle avait atteint chez eux.

De l'expérience qu'ils avaient de leurs Gouvernements coloniaux et d'Etat ajoutée aux notions de la Constitution britannique, les hommes de 1787 tirèrent trois conclusions : D'abord, que la séparation des Pouvoirs exécutif et législatif était le caractère normal et naturel d'un Gouvernement libre. Secondement, que le Pouvoir exécutif était dangereux pour la liberté et devait être circonscrit dans des limites bien définies. Troisièmement, que, dans le but de contrôler le chef de l'Etat, il n'était pas seulement nécessaire de définir ses Pouvoirs et de réduire à une période relativement courte la durée de son mandat, mais aussi de lui supprimer les occasions d'exercer une pression sur le Pouvoir législatif. Comprenant que les Ministres, nommés par le Président et agissant sous ses ordres, seraient ses instruments plutôt que les représentants dévoués du peuple, ils résolurent de les empêcher d'avoir ce double caractère ; d'où la disposition déclarant inéligible à l'une ou l'autre Chambre toute personne occupant une situation officielle dans les Etats-Unis (1). Ils étaient convaincus qu'ils auraient de cette façon des Chambres pures, indépendantes, vigilantes, dévouées au peuple et ennemies du Pouvoir arbitraire. Toutefois, les auteurs de la Constitution n'entendaient pas les rendre omnipotentes. Les inconvénients qu'il pouvait y avoir à affaiblir le Pouvoir exécutif et à le placer dans une sorte d'indépendance leur apparaissaient dans toute leur

(1) En 1700, l'Act *of Settlement* disposait que : « toute personne ayant un emploi ou une fonction lucrative dépendant du Roi ne pourrait faire partie de la Chambre des communes ». Cet article ne fut jamais appliqué, ayant été abrogé par l'Act 4 Anne, c. 8. Mais, dans la plupart des cas, le titre de fonctionnaire de la Couronne est actuellement dans la législation une cause d'inéligibilité à la Chambre des communes. Voyez Anson, *Law and Custom. of the Constitution*, vol. I, p. 174.

évidence. La proposition qui fut faite dans le premier projet de la Constitution, et d'après laquelle le Président serait élu par le Congrès, fut abandonnée, dans la crainte qu'il ne devînt la créature du Pouvoir législatif et fût incapable de le contrôler. Pour fortifier sa situation et empêcher, parmi les membres du Congrès, les intrigues en vue d'arriver à la magistrature suprême, il fut décidé que le peuple choisirait lui-même le Président par l'intermédiaire d'électeurs nommés dans ce but. Grâce au mandat qui lui était ainsi conféré, bien qu'indirectement, par le peuple, il devenait indépendant du Congrès, et était encouragé à se servir de son veto, ce qu'il eût, peut-être, hésité à faire s'il avait été élu par le Congrès. Cette combinaison, dans la pensée des hommes de 1787, établissait entre les deux Pouvoirs une balance égale, qui assurait à la fois l'indépendance du Congrès et celle du Président. Chaque Pouvoir contrôlerait l'autre, et le peuple, jaloux des libertés qu'il avait eu tant de peine à conquérir, serait courtisé par chacun d'eux et échapperait aux tentatives d'usurpation de l'un et de l'autre.

Des conflits d'attributions et de pouvoirs étaient évidemment à craindre entre ces deux départements. Mais la création d'une Cour avec la mission de donner une interprétation supérieure à la Constitution, expression de la volonté suprême du peuple, constituait un remède très suffisant dans la plupart, si ce n'est dans tous les cas, et en même temps une garantie de l'observation fidèle de la Constitution, garantie que l'Angleterre, avec son système de Parlement omnipotent, ne possédait pas et ne pouvait posséder. « Ils bâtirent mieux qu'ils ne savaient. » Ils séparèrent le Pouvoir législatif du Pouvoir exécutif d'une façon assez complète pour les rendre non seulement indépendants, mais même faibles dans leur propre sphère. Le Président n'eut pas la faculté d'entraîner avec lui le Congrès, pour réaliser des réformes générales, ce que peut faire, en Angleterre, avec le Parlement un premier Ministre po-

pulaire. Ses droits, en matière de politique extérieure et de nominations, sont entravés et contrebalancés par les pouvoirs du Sénat. Il ne peut pas, en cas de crise, en appeler du Congrès au pays. Et cependant, ses fonctions ont un caractère de solidité et d'indépendance parce qu'il représente et personnifie, aux yeux du peuple, la majesté de la nation. Il est bon d'ajouter que la durée relativement courte de son mandat, quatre ans seulement, lui permet d'accomplir, pendant ces quatre ans, des actes d'autorité qui paraîtraient dangereux chez un souverain à vie. Protégé par les remparts d'une Constitution rigide, il a conservé des droits que son type, le roi d'Angleterre, a graduellement perdus. D'un autre côté, le Congrès, comparé au Parlement Britannique, dans lequel une Chambre est devenue prépondérante, s'est trouvé affaibli par sa division en deux Chambres égales dont le désaccord paralyse l'action législative. Il a perdu aussi ce contrôle direct sur le Pouvoir exécutif que la présence de Ministres dans les Chambres législatives, et la dépendance dans laquelle ils sont placés vis-à-vis de la majorité de la Chambre populaire donnent aux Parlements de la Grande-Bretagne et de ses colonies. Il s'est grandement éloigné de son modèle anglais, dont il paraissait devoir être, avec de légères différences seulement, la reproduction.

La Chambre anglaise des Communes a atteint le développement d'une Assemblée suprême exécutive aussi bien que législative, n'agissant pas seulement par son propre pouvoir législatif, mais aussi par le droit qu'elle a de renverser les Ministres au moyen d'un vote de défiance et d'obliger le souverain à les remplacer par des hommes de son choix. Le Congrès, lui, reste une Assemblée législative dans le sens strict du mot, aussi incapable de faire tomber un Ministre que de choisir des hommes qui seront chargés d'assurer l'exécution des lois, dépourvue de cette organisation intérieure nécessaire, dans toute grande Assemblée, à la préparation et au succès d'une ligne politique.

Et pourtant, si envahissant est le pouvoir législatif que le Congrès a usurpé et peut usurper encore sur le Pouvoir exécutif! Ses usurpations ne sont pas toutes conscientes; plusieurs sont dues à la nécessité où il s'est trouvé de créer dans son sein des Commissions dont l'expansion exerce fatalement une pression sur le Pouvoir exécutif. Elles se produisent, parce qu'il est inquiet et infatigable, entraîné constamment par la succession des événements vers de nouveaux champs d'activité.

Ces observations suffiront, peut-être, à expliquer pourquoi les Pères de la Constitution n'ont pas adopté le système parlementaire anglais ou système de Cabinet. Ils ne le pouvaient pas, parce qu'ils ne connaissaient pas son existence, et cela parce qu'il n'était pas encore arrivé à maturité, parce que les Anglais eux-mêmes ne l'avaient pas compris, parce que les écrivains les plus autorisés semblaient l'ignorer. Il n'y a pas un mot dans Blackstone, encore moins dans Montesquieu relatif au devoir des Ministres de se retirer sur l'injonction de la Chambre des Communes, pas un mot non plus pour indiquer que le rôle de la Chambre des Communes, pendant toute sa vie, est d'imprimer aux Ministres leur direction. Les Pères de la Constitution auraient-ils imité le système de Cabinet, si on le leur avait proposé pour modèle? Cela est douteux. Ils auraient probablement pensé que la création d'un Gouvernement unifié, fort, capable d'exécuter rapidement et sans résistance les ordres d'une majorité passagère, en un mot d'un Gouvernement semblable à celui que nous voyons, pourrait être dangereuse pour les libertés des divers Etats aussi bien que des simples citoyens à l'arrière-plan du paysage. Mais cette idée ne s'est jamais présentée à eux. Nous ne pouvons pas dire, dès lors, qu'ils l'auraient rejetée, pas plus que nous ne pouvons affirmer que leur Constitution soit l'expression de leur hostilité à l'égard du système qui a assuré à l'Angleterre et à ses colonies une telle prospérité.

Le système anglais ne peut pas être considéré comme

ayant atteint sa maturité avant 1832, époque à laquelle l'Act de réforme créa la puissance du peuple. Ce qui en constitue en quelque sorte l'essence est l'équilibre délicat qu'il établit entre les trois pouvoirs, le Ministère, la Chambre des Communes et le Peuple. La Chambre est forte, parce qu'elle est en droit de demander au Ministère compte de chacun de ses actes, et peut arriver, en refusant les crédits, à forcer son obéissance. Les Ministres ne sont pas sans défense, parce qu'ils peuvent dissoudre le Parlement et demander au peuple de prononcer entre lui et eux. Le Parlement, en renversant un Ministère, ne frappe pas l'Autorité exécutive : elle ne fait que changer ses agents. De même, le Ministère, lorsqu'il dissout le Parlement, n'attaque pas le Parlement en tant qu'institution : il reconnaît la suprématie de ce Corps en demandant au pays de remplacer les individus qui le composent. Chambre des Communes et Ministère agissent et se meuvent, tous les deux, sous l'œil du peuple, qui se tient comme arbitre prêt à juger les controverses qui pourraient s'élever. La Chambre est en contact avec le peuple ; chaque membre n'a-t-il pas intérêt à surveiller les lumières et les ombres sentimentales qui se jouent sur ses propres électeurs ? Il en est de même des Ministres : ils ne sont pas seulement des représentants, mais aussi les chefs d'un grand parti ; ils en subissent les impressions, forcés qu'ils sont de ne prendre des mesures que tout autant qu'ils savent qu'elles auront l'approbation de leur parti. La seule hypothèse que ce système « de freins et de balances » ne prévoit pas est celle d'un Ministère soutenu par une majorité parlementaire poursuivant une politique qui n'a pas été présentée au peuple à la dernière élection générale et que blâme en réalité la masse du peuple (1). Il y a là un réel danger qui n'est pas susceptible, cependant, de durer assez longtemps pour entraîner de

(1) L'exemple récent le plus frappant à ce sujet est celui du Gouvernement de Lord Beaconsfield de 1876 à 1880.

graves inconvénients : et, en effet, les organes de l'opinion publique sont maintenant si puissants et les occasions qu'elle a de se manifester si nombreuses que la colère d'une majorité populaire, et, peut-être, même d'une très forte minorité. sera presque sûrement assez violente pour alarmer le Ministère et les Chambres et les arrêter dans leur politique (1).

Le côté faible de ce système d'équilibre parfait est la facilité avec laquelle il se dérange ; chaque dérangement implique soit un changement de Gouvernement avec de très graves inconvénients temporaires pour les diverses administrations, soit une élection générale, cause de très grandes dépenses et de trouble profond dans le pays. C'est un système dont le fonctionnement régulier présuppose l'existence de deux grands partis, pas davantage, dont chacun est assez fort pour restreindre la violence de l'autre, malgré que l'un sera toujours prépondérant dans n'importe quelle Chambre des Communes. Qu'un troisième, peut-être un quatrième parti apparaisse, et les conditions sont changées. Les balances du Parlement oscillent selon que le poids de ce groupe détaché est jeté d'un côté ou de l'autre ; les dissolutions deviennent plus fréquentes, et encore ce remède est-il, quelquefois, impuissant à rétablir la stabilité. L'histoire contemporaine de la République Française montre les difficultés que présente le fonctionnement d'une Chambre

(1) « Les dangers qui résultent de l'existence dans le Parlement d'un esprit de parti plus fort que l'amour de la patrie, et d'un égoïsme en contradiction avec le véritable intérêt de la nation, ne sont pas grands dans un pays où la nation a une politique ferme et exerce sur ses représentants un contrôle constant. Il est difficile d'imaginer dans la Chambre des communes une opposition ferme à une opinion publique bien arrêtée, tellement incessante est l'attention que le peuple prête à la politique, et tellement vive est la crainte de chaque membre de perdre son siège. » — WALTER BAGEHOT, *Constitution anglaise*, p. 241. Ces observations d'un des plus fins critiques politiques anglais sont plus vrais même maintenant qu'ils ne l'étaient en 1872.

composée de groupes : et cette même source de difficultés n'est pas non plus inconnue en Angleterre.

Une comparaison entre un conflit constitutionnel sous le système de Cabinet et un conflit du même genre sous le système américain ne sera pas dépourvue d'intérêt.

En Angleterre, si le Ministère exécutif déplaît à la Chambre des Communes, celle-ci vote une résolution de blâme, et le Ministère a le choix de se retirer ou de dissoudre le Parlement. Se retire-t-il, un nouveau Ministère est constitué par le parti qui a gagné la bataille, et la coopération étant ainsi assurée entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif, la marche des affaires publiques continue. Au contraire, le Ministère dissout-il le Parlement, un nouveau Parlement est nommé ; est-il favorable au Cabinet en exercice, il le conserve ; lui est-il opposé, il le congédie. Dans les deux cas, l'accord est rétabli. Le conflit peut éclater entre la Chambre des Lords et un Ministère soutenu par la Chambre des Communes, la Chambre des Lords persistant à rejeter un bill qui lui a été soumis par la Chambre des Communes ; la dissolution est, alors, le remède habituel ; mais dans le cas où la nouvelle Chambre des Communes entrerait dans les mêmes vues que son prédécesseur, la Chambre des Lords devrait, conformément à la jurisprudence établie aujourd'hui, céder immédiatement. En cas de nouvelle résistance de sa part il resterait une ressource suprême dont elle a été menacée en 1832, mais qui n'a jamais été expérimentée jusqu'à ce jour, nous voulons parler de la création par le Souverain (c'est-à-dire le Ministère) de nouveaux pairs en nombre suffisant pour vaincre la résistance de la Chambre Haute. En pratique, le dernier mot reste toujours au peuple, c'est-à-dire au parti qui dispose de la majorité des votes des électeurs. Cette méthode de couper les nœuds met fin à tous les conflits qui peuvent s'élever entre l'exécutif et le législatif. C'est une méthode rapide et efficace ; dans cette rapi-

dité et dans cette efficacité résident ses dangers aussi bien que ses mérites.

En Amérique, un conflit peut éclater entre le Président et le Congrès au sujet d'un acte exécutif ou d'un bill. Dans le premier cas, s'il s'agit, par exemple, d'une nomination ou d'un traité, une branche du Congrès, le Sénat, peut mettre en échec le Président : cela signifie qu'il peut l'empêcher de faire ce qu'il veut, mais il ne peut pas lui faire faire ce que, lui, Sénat, désire. La contestation porte-t-elle sur un bill dont le Président a fait retour au Congrès sans l'avoir signé, les deux Chambres peuvent, par une majorité des deux tiers, passer par-dessus son *veto*, et terminer de cette façon la querelle ; toutefois, il est probable que le Président et ses ministres auxquels doivent être laissées les mesures d'exécution du bill feront preuve dans ce travail d'assez mauvaise volonté. Lorsque cette majorité de deux tiers ne se trouve pas, le bill tombe ; et quel que importante que soit la question, quelque intérêt que présente pour le pays sa prompte adoption, soit dans le sens désiré par la majorité du Congrès, soit dans celui que préfère le Président, on ne peut arriver à aucune solution, tant que le mandat du Congrès ne sera pas expiré. A cette époque, le peuple sera juge de la question. Les fonctions du Président doivent-elles se prolonger pendant deux ans encore, le peuple donnera son approbation à sa politique en choisissant une Chambre de la même opinion, ou la blâmera en élisant de nouveau une Chambre hostile. L'élection du nouveau Président doit-elle coïncider avec celle de la nouvelle Chambre, le peuple aura à sa disposition un autre moyen d'exprimer sa volonté. Il pourra choisir non seulement une Chambre, mais un Président de la même couleur ou d'une couleur opposée. Quoiqu'il en soit, un accord immédiat entre une Chambre du Congrès et le Pouvoir exécutif est possible (1). Toutefois, le Sénat peut rester en opposition avec

(1) Rien n'empêche, il va sans dire, le peuple d'élire en même

le Président et cette hostilité durer jusqu'à ce que la nomination de nouveaux sénateurs par les législatures d'Etat ait amené un changement de majorité. Cette méthode est plus lente que dans la Grande-Bretagne. Elle sera, sans doute, insuffisante dans une crise exigeant une action immédiate, mais elle échappe au danger d'une décision précipitée et, peut-être, irrévocable.

Les Anglais considèrent comme un des mérites de leur système la responsabilité du Pouvoir exécutif devant la Chambre des Communes. Aux Etats-Unis, la doctrine opposée triomphe, dans le Gouvernement national aussi bien que dans les Etats, et le Pouvoir exécutif est regardé comme devant être entièrement indépendant du législatif. Les Américains se rendent compte de la perte de puissance et d'efficacité qui est la conséquence de leur système, mais ils croient que, dans un Gouvernement populaire, ce système contribue pour une large part à la sécurité publique. Ils espèrent voir les Pouvoirs exécutif et législatif travailler ensemble le mieux possible, sachant que l'opinion publique les obligera même à fournir plus de besogne qu'ils ne paraissent théoriquement pouvoir en faire. Rien n'est plus intéressant à étudier à ce point de vue que les tendances du Gouvernement démocratique en Amérique. L'opinion publique tend, aujourd'hui, de plus en plus, à se reposer sur la Nation, l'Etat et la Cité, et à chercher dans le droit de *veto* du Pouvoir exécutif la protection de la communauté contre le Pouvoir législatif. Un Pouvoir exécutif faible fait souvent du mal, un

temps un Président appartenant à un parti et une Chambre en majorité du parti adverse. C'est ce qui arriva en 1848, et de nouveau en 1876 où, cependant, l'élection présidentielle fut vivement disputée. Cette opposition s'explique par la différence des systèmes d'élection du Président et de la Chambre ; les petits Etats ont relativement plus de poids dans une élection présidentielle, et, d'autre part, les électeurs présidentiels sont choisis maintenant, dans presque tous les Etats, au scrutin de liste et non par districts.

Pouvoir exécutif fort a rarement abusé de la confiance populaire. D'un autre côté, les exemples ne sont pas rares où le Pouvoir exécutif, par l'usage de son droit de *veto*, a prévenu les inconvénients qui pouvaient résulter des agissements du Pouvoir législatif. Aussi, l'opinion publique en Amérique n'est-elle pas éloignée de croire que le jour est proche où l'on comprendra, en Angleterre, la nécessité d'une sorte de droit de *veto* ou de toute autre sauvegarde constitutionnelle destinée à protéger le peuple contre les décisions hâtives de ses représentants.

Toutefois, tandis qu'en Amérique un grand nombre de personnes estiment que l'Angleterre aurait avantage à faire des emprunts à sa fille, d'autres pensent que la séparation des Pouvoirs exécutif et législatif a été poussée trop loin aux Etats-Unis et considèrent la présence des ministres du Président dans les deux Chambres du Congrès, comme devant constituer une réelle amélioration, puisqu'elle leur permettrait de répondre aux questions qu'on leur poserait, et, peut-être, de prendre part au débat. Je n'ai pas la place nécessaire pour développer les mérites de cette proposition : elle s'appuie, sans aucun doute, sur les tendances particularistes du Congrès, dans lequel il n'existe pas de groupe de personnes, chargé, comme le ministère anglais, de défendre les intérêts de la nation. Mais je dois observer qu'elle pourrait conduire, si elle était adoptée, à des changements bien plus importants que ceux que ses avocats semblent prévoir. Plus les ministres du Président seront en contact avec le Congrès, plus il leur sera difficile, ainsi qu'au Président lui-même, de conserver vis-à-vis de cette Assemblée l'indépendance dont ils jouissent maintenant. Lorsqu'il n'y a pas très longtemps, le Stor Thing norvégien força le roi de Suède et de Norvège à consentir à la présence des Ministres aux séances, le roi se rendit très bien compte de l'importance de cette concession, et résolut de ne choisir à l'avenir, comme Ministres, que des hommes en communion d'idées avec la majorité du Stor

Thing. Il n'est pas aisé de dire, lorsqu'on commence à restaurer une vieille maison, où s'arrêteront les reconstructions, et je me demande si ce changement dans le système américain actuel, peut-être désirable en soi, ne serait pas de nature à entraîner une reconstruction assez importante pour donner une physionomie nouvelle à plusieurs parties de ce système.

L'histoire des États-Unis nous offre quatre conflits sérieux entre les Pouvoirs législatif et exécutif. Le premier s'éleva entre le Président Jackson et le Congrès. Il se termina à l'avantage de Jackson, parce que, tant que celui-ci eut à lutter contre les deux Chambres, ses adversaires ne purent pas réunir une majorité des deux tiers. Dans la dernière partie de la lutte, la nouvelle Chambre fut avec lui ; et avant qu'il fût arrivé à l'expiration de son mandat, ses amis avaient obtenu la majorité dans le Sénat toujours inconstant. Son succès, pourtant, ne fut pas tant le succès du Pouvoir exécutif que d'un Président populaire auprès des masses. Le second conflit éclata entre le président Tyler et les deux Chambres du Congrès : ce fut une bataille nulle, parce que la majorité, dans les deux Chambres, n'atteignit à aucun moment les deux tiers. Dans le troisième, entre le Président Johnson et le Congrès, le Congrès triompha. Les ennemis du Président avaient, grâce à la privation des droits électoraux de la plupart des Etats du Sud, une majorité puissante dans les deux Chambres. Ils s'en servirent pour faire adopter, en dépit du *veto* présidentiel, une série d'Acts, et leur résolution fut exprimée d'une façon si énergique que le Président, malgré sa répugnance à obéir à ces Acts, ne put pas en détruire l'effet, bien qu'il réussît quelquefois à le compromettre. Le quatrième conflit, auquel nous avons fait allusion dans un chapitre précédent, se termina par la victoire du Président, parce que la majorité adverse du Congrès n'était pas suffisamment forte. Il est vrai qu'une victoire présidentielle est d'habitude une victoire négative. Elle consiste pour le Prési-

dent non pas à obtenir ce qu'il veut, mais à empêcher le Congrès d'avoir ce qu'il désire (1). Le résultat pratique du système américain est celui-ci : lorsqu'un parti possède une forte majorité dans le Congrès, il peut avoir raison du Président en lui enlevant à peu près toutes ses attributions, à l'exception de celles qui lui sont strictement réservées par la Constitution, telles que le droit de grâce, celui de faire des promotions dans l'Armée et dans la Marine, et de négocier des traités avec les nations étrangères (nous ne parlons pas de la conclusion des traités qui exige l'assentiment du Sénat). Lorsque les parties sont à peu près de même force, c'est-à-dire lorsque la majorité est différente dans le Sénat et dans la Chambre, ou lorsqu'il n'y a qu'une faible majorité contre le Président dans les deux Chambres, le Président est à l'abri de toutes nouvelles chaînes ; il n'en est pas moins obligé de supporter celles qui lui ont été imposées antérieurement et ne peut prendre aucune décision exigeant une législation nouvelle.

Une autre conséquence remarquable de l'absence d'un Gouvernement de Cabinet en Amérique, est l'absence, aussi, d'un parti de Gouvernement dans le sens qu'on donne en Europe à ce mot. « Parti de Gouvernement » en France, en Italie et en Angleterre, signifie un groupe d'hommes unis par leurs opinions ou prétendant l'être, ayant mis la main sur tout le mécanisme du Gouvernement et le faisant marcher conformément à leurs vues. Leur majorité dans le pays est représentée par une majorité dans les Chambres, et le Ministère en fait nécessairement partie. Le Ministère est la Commission suprême du parti : il contrôle toutes les affaires, aussi bien celles relatives à la politique intérieure qu'à la politique étrangère de la

(1) Dans le fameux cas du retrait par le Président Jackson des sommes d'argent déposées à la Banque des Etats-Unis, le Président eut gain de cause. Mais ce cas était très exceptionnel : c'était un de ceux qui étaient restés dans les attributions du Président, parce qu'aucune disposition législative ne l'avait réglementé.

nation, parce que la majorité est censée être la nation. En Amérique, il en est différemment. Sans doute, on parle couramment d'un parti comme étant le parti « au pouvoir », et par là en entend celui du Président ; en réalité, cette expression signifie le parti qui profite des dépouilles officielles, ce qui, pour tant de politiciens, constitue la valeur du pouvoir. Elle s'explique, aussi, par cette autre raison que, dans les premiers temps, le même parti l'emportait dans les Chambres et dans le Gouvernement et, enfin, que l'élection présidentielle était ce qu'elle est encore aujourd'hui : le combat principal où se décidait la prédominance de l'un ou de l'autre parti (1).

Mais lorsque les Américains parlent du parti de l'Administration comme du parti au pouvoir, ils appliquent les termes anglais qu'ils empruntent à des choses totalement différentes. Leur « parti au pouvoir » peut très bien n'avoir aucun pouvoir en dehors de celui d'assurer des places à ses membres. Il peut très bien, par exemple, être en minorité dans une des Chambres du Congrès ; dans ce cas, il est incapable de faire voter ses propositions, mais il aura la faculté, au moins, d'empêcher les propositions de ses adversaires d'aboutir. Il peut, aussi, être en faible minorité dans les deux Chambres, et se trouver, alors, obligé d'accepter à contre-cœur bien des choses qui lui déplaisent. Ses ennemis ont-ils, enfin, la majorité au Sénat, son bras exécutif se trouvera paralysé. Bien que le sentiment de parti soit généralement plus développé en Amérique qu'en Angleterre, qu'il agisse sur un plus grand

(1) L'histoire de la République consiste, pour la plupart des Américains, en une succession de Présidents et d'Administrations : les historiens, vieux genre, étudiaient de même l'histoire de l'Angleterre par les règnes de ses rois. C'était une méthode supportable pour l'histoire du pays sous Edouard III ou Richard II, alors que les qualités personnelles du Souverain constituaient le facteur principal dans la marche des affaires, mais absurde pour l'époque de George IV ou de Guillaume IV.

nombre d'électeurs, et exige chez eux plus de discipline, le parti du Gouvernement est sans conteste plus fort.

Ceux qui se plaignent de la violence des factions européennes se représenteront, peut-être, l'Amérique comme un Elysée où la législation est juste et raisonnable parce qu'elle va droit au but, où les projets égoïstes des politiciens sont dominés par l'intérêt national plus pur et plus large. Il serait plus exact de dire que l'absence d'un parti dominant a pour résultat de rendre les lois moins consistantes et d'empêcher la préparation de projets politiques étendus parce qu'elle leur laisse peu de chances d'être menés à bonne fin. L'exposé du système des partis et des méthodes servant à leur fonctionnement sera traité dans la dernière partie de ce livre. Le système est complet, les méthodes soignées, mais la Constitution oppose des obstacles inconnus en France et en Angleterre à la domination absolue du gouvernement du pays par un parti.

Nous sommes maintenant en mesure de résumer les résultats pratiques du système qui prétend séparer le Congrès du Pouvoir exécutif, au lieu de les unir comme ils sont unis sous un Gouvernement de Cabinet. Je dis « prétend séparer », parce qu'il est clair que cette séparation est dans la réalité moins complète que ne l'indique le langage courant, ou que les Pères de la Constitution ne l'auraient voulu. La cohérence fatale des deux pouvoirs a déjoué leurs projets. Ces résultats sont au nombre de cinq :

1° Le Président et ses Ministres n'ont aucune initiative dans le Congrès, et peu d'influence sur le Congrès, sauf celle qu'ils peuvent exercer sur les membres individuels, grâce à leur patronage.

2° Le Congrès, avec des pouvoirs illimités d'enquête, a des pouvoirs imparfaits de contrôle sur les diverses administrations.

3° La Nation ne sait pas toujours comment et sur qui doivent retomber les responsabilités pour dommages et

négligences. Les personnes et les Assemblées intéressées à la confection et à l'exécution des lois ont entre elles des rapports si étroits qu'il est généralement possible à chacune d'elles de rejeter sur une autre le blâme, et qu'aucune n'agit avec le sentiment complet de sa responsabilité directe.

4° Il existe une déperdition de forces par frottement, autrement dit une part de l'énergie, de la force et du temps des hommes et des Assemblées qui constituent le Gouvernement, est perdue en conflits. Ce trait est commun à tous les Gouvernements libres, parce que tous ces Gouvernements reposent sur un système de freins. Mais plus il y a de freins, plus il y a de frottement.

5° Le Pouvoir exécutif risque de manquer d'énergie et de décision dans les moments critiques.

Nous pouvons résumer ces défauts dans une remarque générale. Le Gouvernement américain, considéré dans son ensemble, manque d'unité. Ses branches ne sont pas reliées, et ses efforts n'étant pas dirigés vers un même point ne produisent pas un résultat harmonieux. Les matelots, le timonier, le mécanicien ne paraissent pas tendre vers le même but ou obéir à la même volonté, et le navire, au lieu de suivre une ligne droite, ira en déviant ou en zigzags, ou quelquefois se contentera de tourner sur lui-même. Plus on examine de près, année par année, l'histoire des Gouvernements libres, plus on s'enfonce dans le tourbillon profond du temps, plus, aussi, on se rend compte de la force du courant : les prévisions des hommes et leurs projets semblent compter pour bien peu de chose, et les Ministres et les Parlements sont balayés au loin, est-ce par une fatalité à laquelle rien ne résiste ou par une providence supérieure ? on ne sait. Ce sentiment est plus fort en Amérique qu'en Europe, parce qu'en Amérique les Pouvoirs publics n'agissent que rarement de concert et se résignent à une impuissance constante. Des nuages s'élèvent, obscurcissent le soleil, et crèvent en tempête :

la tempête passe et le ciel redevient bleu, mais en même temps on voit poindre d'autres nuages au fond de l'horizon. Des partis politiques se forment et se désagrègent, des transactions interviennent, sont attaquées et violées, des guerres éclatent, prennent fin et tombent dans l'oubli, de nouveaux problèmes apparaissent, et les Pouvoirs civils, les Présidents, les Cabinets, les Gouvernements d'Etats, les Chambres du Congrès, semblent aussi étrangers à ces changements, aussi incapables de les prévoir, de les empêcher, ou de leur résister, que le fermier qui voit approcher le tourbillon qui détruira son blé et n'a pas les moyens d'arrêter sa course dévastatrice.

Un Président a peu de puissance, parce qu'il ne dirige ni le Congrès ni la Nation. Le Congrès, de son côté, est aussi incapable de guider ou de stimuler le Président que de le remplacer par un homme plus digne d'occuper ces hautes fonctions. Le Cabinet ne reçoit pas sa politique du Congrès et ne la lui donne pas. Chaque Pouvoir dans l'Etat va son propre chemin ou perd de précieux moments à discuter la route qu'il suivra. Les événements ne paraissent pas être le résultat du fonctionnement des organes légaux de l'Etat, mais d'une force supérieure qui tantôt se sert de leur défaut de concorde comme elle l'entend, tantôt les néglige entièrement. Telle est, du moins, l'impression que l'histoire du plus grand problème et de la plus grande bataille que l'Amérique ait vus,— nous voulons parler de la lutte des esclavagistes contre le parti du Sol Libre et de l'Union, se terminant par la guerre civile —, laisse dans l'esprit de l'observateur pour lequel ces événements constituent les parties d'un même drame. La lutte était inévitable : et, dans ses dernières phases, les passions étaient devenues si effrénées, les prétentions des esclavagistes si extravagantes qu'il n'était plus possible, quelle que fût la forme du Gouvernement, qu'une solution pacifique intervînt : telle était, du moins, l'opinion de quelques-uns des critiques américains les plus autorisés. Tou-

tefois, nous devons nous rappeler que le mécanisme de la Constitution, si soigneusement agencé, fit peu pour résoudre ce problème ou prévenir cette lutte : le système de la séparation des Pouvoirs avec balances et freins, en donnant tous les avantages aux lois existantes, et en abritant les droits des Etats derrière le rempart d'un texte presque rigide a pu, au contraire, avoir pour résultat de pousser les esprits à une résistance acharnée. La Nation finit par se prononcer sur cette question, mais pas avant complet épuisement des ressources que la Constitution offrait pour arriver à une solution pacifique.

Les événements des premières années de la Révolution française ne se déroulèrent pas d'une façon bien différente. La Constitution, issue de l'Assemblée nationale de 1791, limita strictement les fonctions et l'autorité de chaque Pouvoir dans le Gouvernement : nul individu, nul Corps n'était capable de diriger la nation ou la législature, de concevoir une politique stable et de la suivre. Les choses étaient laissées à leur propre course. Le navire allait à la dérive sur les rapides et les rapides l'entraînèrent au précipice (1).

Ce manque d'unité se fait péniblement sentir aux époques de crises. Quand une crise subite s'abat sur un Etat libre, le Pouvoir exécutif réclame deux choses, la disposition d'une somme d'argent importante et un accroissement de puissance. Dans le système européen, le devoir de faire face à une crise de cette nature incombe autant à la Chambre représentative qu'aux Ministres qui en sont les agents. La Chambre est sollicitée pour des crédits et pour telle législation que les circonstances comportent. Une fois qu'il a obtenu d'elle ce qu'il demande, le Ministère

(1) La Constitution de 1791 fut conçue sur l'idée qui prévalut à Philadelphie en 1787, la nécessité de la séparation des Pouvoirs exécutif et législatif. Faute d'un Pouvoir légal suprême, l'autorité finit par tomber dans les mains d'un Comité de Salut Public et plus tard dans celles du Directoire.

a le peuple derrière lui; et comme il est accoutumé à marcher tout le temps avec la Chambre, et celle-ci avec lui, le jeu du piston dans le cylindre est facile et rapide. En Amérique, le Président, en temps ordinaire, a peu de rapports avec le Congrès, et le Congrès, de son côté, n'est pas habitué à traiter les questions exécutives. Son mécanisme, et surtout l'absence de leaders ministériels aussi bien que le défaut d'organisation en résultant, ne le rendent pas propre à affronter les situations avec la promptitude nécessaire. Il est à craindre qu'elle ne se montre avare de crédit et de cette confiance qui double la valeur des crédits. La défiance du Congrès à l'égard du Pouvoir exécutif, qui se comprend aux époques de calme, et qui est naturelle quand il s'agit de personnes avec lesquelles il a peu de rapports, peut devenir, alors, dangereuse. Et, pourtant, comment le Congrès peut-il avoir confiance en des personnes qui n'en font pas partie et ne sont pas directement soumises à son contrôle? Que les dangers se multiplient et la seule solution possible est celle autrefois adoptée à Rome, la création d'une dictature temporaire. C'est à peu près ce qui arriva dans la guerre de Sécession; les pouvoirs qui furent conférés au Président Lincoln ou exercés par lui à cette époque sans la censure du Congrès, dépassaient presque autant ceux que lui donnait la loi ordinaire que l'autorité d'un dictateur dépassait à Rome celle d'un consul (1). Heureusement, les habitudes de légalité, aussi inhérentes chez le peuple américain que chez le peuple romain, reparurent après la guerre, comme elles faisaient à Rome dans les premiers temps de la République aux meilleurs jours de son histoire. Lorsque la rafale fut passée, le navire se releva et poursuivit sa course, aussi stable qu'auparavant.

Les imperfections des outils sont la gloire de l'ouvrier.

(1) Les raisons invoquées par Lincoln au sujet des pouvoirs extraordinaires qu'il s'arrogea sont exposées à la note du chapitre XXXIV.

Mieux une machine fonctionne par elle-même, moins il faut d'intelligence pour la faire marcher; plus elle est sujette à dérangement; plus elle exige de soins et d'habileté de la part du mécanicien. La Constitution anglaise, que nous admirons comme une pièce d'équilibre délicat et de mécanisme compliqué, serait dans tout autre pays parsemée de difficultés et de dangers. Sa durée et sa prospérité s'expliquent par les traditions encore en honneur parmi les hommes d'Etat anglais et la vénération dont les citoyens l'entourent. Elle fonctionne grâce à un ensemble de circonstances trop compliquées pour être exposées ici et d'habitudes qu'il a fallu des siècles pour lui inculquer. Le peuple américain, lui, a une aptitude pratique pour la politique, une netteté de vues, un empire de soi-même qui n'ont jamais été égalés par aucune nation. En 1861, il jeta de côté la légalité à laquelle il attache un si grand prix, permit à l'exécutif l'usurpation de pouvoirs nouveaux, vota de gaieté de cœur des lois dont le caractère constitutionnel reste douteux, leva une armée considérable et contracta une dette énorme. Les Romains n'auraient pas pu être plus énergiques dans leur sentiment du devoir civique, ni plus dévoués à leurs magistrats. Après la tempête, le torrent qui avait couvert la plaine rentra dans son lit; le règne de la légalité reprit son cours, et quatre ans à peine après que le Pouvoir exécutif eut atteint son apogée dans les mains du Président Lincoln, il fut ramené à son point le plus bas dans ceux du Président Johnson. Un tel peuple peut faire fonctionner n'importe quelle Constitution. Le danger pour lui est que la confiance dans son habileté et dans son étoile ne lui fasse perdre de vue les défauts de son organisme politique, et ne l'empêche de profiter des périodes de calme pour réaliser les réformes nécessaires.

CHAPITRE XXVI

OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT NATIONAL

La description qui a été faite jusqu'ici du fonctionnement du Gouvernement américain a été forcément plutôt la description de ses organes que celle de son esprit. Son caractère pratique, son tempérament, et sa couleur, pour ainsi parler, dépendent surtout du parti au pouvoir et de ce que l'on pourrait appeler les mœurs politiques du peuple. Ce côté sera décrit dans les derniers chapitres. Mais, ici, cependant, avant de quitter l'étude des organes constitutionnels du Gouvernement, il serait utile de résumer les critiques que nous avons été amené à faire et d'ajouter quelques remarques sur les caractères généraux du Gouvernement national, ces remarques n'ayant pas trouvé leur place dans les précédents chapitres.

I. — Aucune partie de la Constitution ne demanda plus de temps et ne donna plus de peine à ses auteurs que celle relative au mode d'élection du Président. Ils virent les inconvénients d'un vote populaire, et ils virent, aussi, ceux qu'il y avait à laisser au Congrès le choix d'une personne dont la principale fonction était d'enrayer son action. Ils s'arrêtèrent à un système qui semblait concilier les deux difficultés, celui de l'élection du Président par des personnes capables désignées à cet effet par le peuple. L'avenir prouva que ces électeurs étaient des zéros et, de fait, le Président est élu par la grande masse des ci-

toyens. Un seul résultat important reste de cette invention compliquée de la Constitution ; elle empêche un plébiscite qui assurerait la victoire à la majorité de la Nation, et fait, au contraire, dépendre le résultat de l'élection du vote de certains Etats qu'on peut appeler des Etats pivots.

II. — L'élection du Président par ce qui, en réalité, est maintenant devenu un double vote populaire, non seulement occasionne une fois tous les quatre ans un déploiement d'énergie, une perte de temps et d'argent considérable, mais cause aussi une certaine tension dans les esprits, pouvant devenir dangereuse pour la République si elle vient à coïncider avec une question irritante qui agite le pays.

III. — Le risque subsiste de voir l'élection du Président mise en doute ou contestée pour cause d'erreur, de violence ou de fraude. Qu'un cas pareil se présente, et il est extrêmement difficile de trouver une autorité compétente au-dessus de tout soupçon pour le trancher. Parfois cette question n'est résolue que lorsque les citoyens ne sont plus obligés d'obéir au Pouvoir exécutif précédent par cette raison qu'il n'existe plus. L'expérience de 1876 nous fournit un exemple de ces dangers d'interrègne inhérents d'ailleurs à tout système monarchique ou républicain, dans lequel le chef du Pouvoir exécutif est électif : il en fut ainsi du saint Empire romain germanique au Moyen Age et de la Papauté. Le péril devient plus grave, lorsque le chef du Pouvoir exécutif est élu par le peuple au lieu de l'être par les Chambres, comme en France et en Suisse (1).

(1) En Suisse les deux Chambres élisent le Conseil fédéral composé de sept membres, et parmi ceux-ci, en nomment un comme Président. Il est en même temps le Président de la Confédération (Const. de 1874, art. 98). Des dispositions ont été prises dans certaines colonies anglaises pour qu'en cas d'absence, décès ou incapacité du Gouverneur, le Président de la Cour Suprême prenne sa

IV. — Le changement des fonctionnaires supérieurs et aussi d'un grand nombre des fonctionnaires inférieurs du Pouvoir exécutif, qui a lieu habituellement tous les quatre ans, tient en suspens les rouages du mécanisme, et amène un changement dans la politique, à moins, bien entendu que le Président n'ait occupé le pouvoir que durant une première période et soit réélu. Durant la dernière période de son mandat, le chef du Pouvoir exécutif fait preuve généralement de défaillances et témoigne moins d'énergie. Un Président sortant se montre quelquefois téméraire, car il n'a rien à craindre d'une mauvaise gestion et rien à espérer d'une bonne. Partant, il peut abuser de son influence et satisfaire ses caprices, mais généralement ce sera un Président faible (1). Son autorité sur le Congrès est restreinte, car son pouvoir touche à sa fin et il a peu de prises sur les citoyens qui spéculent déjà sur la politique de son successeur. Son secrétaire d'Etat ne peut pas non plus parler avec fermeté aux puissances étrangères ; parce que celles-ci comprennent que son influence sur le Sénat s'est amoindrie et savent que la politique de son successeur peut être différente.

On ne s'est jamais demandé en Amérique si les Etats-Unis qui, en 1789, avaient besoin d'un Président pour incarner en lui l'unité nationale de création récente pourraient, à l'heure actuelle, abolir cette fonction. Et, en effet, le peuple, quoique mécontent du mode d'élection, apprécie cette charge, parce qu'elle est indépendante du Congrès et relève directement de lui. Les Américains ne sont pas partisans d'un système permettant, comme cela est arrivé récemment en France, à une législature de renverser un

place. Dans l'Inde, dans des cas pareils, le membre le plus âgé remplace le vice-roi.

(1) Durant les derniers mois qui précèdent sa dissolution, la Chambre des Communes en Angleterre présente généralement les mêmes alternatives de manœuvres électorales téméraires et d'indécision, et on la voit hésiter devant les décisions importantes.

Président du pouvoir et de procéder elle-même à une nouvelle élection (1).

V. — La fonction de vice-Président a été mal conçue. Son rôle habituel consiste à occuper la Présidence du Sénat, mais comme il ne désigne pas les commissions de cette Chambre et qu'il n'y a pas voix, sauf voix prépondérante en cas de partage, sa fonction a peu d'importance. Cependant si le Président meurt ou ne peut plus remplir sa charge, ou s'il est relevé de ses fonctions, le vice-Président lui succède. Aussi, quel est le résultat de ce système ? La charge en elle-même étant peu importante, le choix d'un candidat est de peu d'intérêt, et les chefs de parti se servent d'elle comme un moyen pour se concilier une fraction de leur parti. Elle devient ce qu'on appelle une « désignation complimentaire ». La personne élue comme vice-Président n'est jamais une personnalité de premier ordre. Mais que le Président vienne à mourir pendant la durée de ses fonctions, ce qui est arrivé à quatre des dix-huit Présidents, et cet homme d'importance secondaire occupera alors une haute situation à laquelle on n'avait jamais songé pour lui. Parfois, comme le Président Arthur, il remplit dignement sa charge. Parfois, comme ce fut le cas pour Andrew Johnson, il jette la perturbation dans le pays.

Il est *aut nullus aut Caesar*.

VI. — Nous nous sommes déjà longuement étendu sur les défauts de la composition du Congrès, de son fonctionnement, de ses relations avec le Pouvoir exécutif, et nous pouvons nous borner à les rappeler d'une manière succincte :

Le défaut de continuité dans sa politique.

L'insuffisance de contrôle sur les fonctionnaires.

Le manque d'occasions pour l'Exécutif d'exercer son influence sur la législature.

(1) On discute rarement en Amérique le projet de remplacer le Président par un Conseil de ministres. Il en a été récemment question en France.

L'absence de toute autorité chargée de faire voter les lois nécessaires au bien-être du pays.

La fréquence des conflits entre les trois pouvoirs coordonnés, le Président, le Sénat et la Chambre.

Le maintien d'une politique suivie est difficile pour tous les gouvernements issus du peuple. Aux Etats-Unis, il l'est encore plus particulièrement pour les raisons suivantes :

Le chef du Pouvoir exécutif et ses Ministres (sauf dans le cas de réélection du Président), sont nécessairement changés une fois tous les quatre ans.

Une Chambre du Congrès est renouvelée tous les deux ans.

Aucune des deux Chambres n'a de leaders permanents.

Il n'est pas nécessaire qu'il y ait entente entre le Pouvoir exécutif et le Congrès.

Ce qu'on appelle en Europe un Parti au Pouvoir n'existe pas; en effet, le parti auquel appartient le chef du Pouvoir exécutif est-il en minorité dans l'une ou dans les deux Chambres du Congrès, il ne peut prendre aucune mesure exigeant une nouvelle législation, est-il en minorité au Sénat, il ne peut faire aucun acte administratif de quelque importance.

Il n'existe pas dans les partis de vrais chefs, susceptibles de leur imprimer une direction politique, parce que l'homme qui occupe la situation la plus éminente ne possède pas une autorité reconnue par son parti. Le Congrès n'a pas été élu pour le soutenir. Il n'aura pas la faculté de menacer ses membres récalcitrants de dissoudre le Parlement comme peut le faire le premier Ministre en Angleterre. Il n'a pas même, ainsi qu'un Président en France, le droit de dissoudre une Chambre avec l'assentiment du Sénat.

Généralement, il n'y a pas de politique suivie dans le Cabinet, car celui-ci n'a aucune autorité sur le Congrès et peut-être même n'en aurait-il aucune avec son appui.

Il n'y a pas de politique législative générale ou continue.

Cela tient à ce que la législature, n'ayant ni leaders reconnus, ni comité directeur, agit au moyen de Commissions toutes indépendantes les unes des autres et pouvant rarement amener les projets à maturité. L'acceptation générale de quelques maximes larges, par exemple la non intervention dans les affaires de l'Ancien Monde, et le fait qu'une grande nation ne change pas fréquemment et à la légère ses idées sur les principes essentiels constituent le seul lien de continuité existant. Pour ce qui concerne la législation sur les affaires d'importance secondaire, il n'y a pas non plus de ligne de conduite bien arrêtée. La Chambre joue avec les questions, les examinant dans une session, les abandonnant à la session suivante, semblant indifférente au devoir de terminer la tâche commencée. Il n'y a pas davantage de garantie que le Congrès s'occupe des moyens de remédier aux défectuosités du système administratif du pays. En Europe, l'expérience journalière des départements administratifs découvre de petites imperfections ou des lacunes dans la législation causant un surcroît de travail inutile pour les fonctionnaires, des dépenses inutiles pour le trésor, et pour une certaine catégorie de citoyens des dénis de justice inutiles. Parfois dans leur propre intérêt, parfois dans le désir de voir toutes choses s'accomplir en bon ordre, ce qui, pour tout bon serviteur de l'Etat, lui est aussi précieux que son existence, les fonctionnaires permanents attirent l'attention du Ministre, leur chef parlementaire, sur les défauts de telle ou telle loi et lui soumettent en même temps le projet d'un bill destiné à y remédier. Le Ministre présente ce bill et s'il ne soulève aucun débat politique, fait assez rare, il est adopté. Mais comme un Ministre américain ne dispose d'aucun moyen, sauf la faveur d'une Commission, d'obtenir l'attention du Congrès pour ses propositions, c'est un pur hasard si de pareils amendements sont présentés et deviennent lois.

Tous ces défauts peuvent être ramenés à deux. Il existe, dans le système américain, un frottement excessif, une

grande déperdition de forces en conflits entre les divers corps et organes, créés pour se mettre en échec et se contrebalancer mutuellement. Il y a manque d'unité exécutive, et partant d'énergie exécutive. Le pouvoir est tellement subdivisé qu'il est difficile, à un moment donné, de le grouper pour une action prompte et efficace. En fait, cela ne se produit que lorsqu'une majorité bien distincte de citoyens est si fermement résolue à une chose que les divers organes coordonnés du Gouvernement lui obéissent, unissant leurs efforts pour exécuter sa volonté.

VII. — Les relations des citoyens avec la législature sont, dans tous les pays libres, non seulement la partie la plus raffinée et la plus délicate, mais aussi la plus importante d'un système et des doctrines de Gouvernement. Nous ne devons nous attendre nulle part à la perfection. Si nous comparons l'Amérique à la Grande-Bretagne durant la période de 1832 à 1885 (il est encore trop tôt pour apprécier l'état de choses créé par les Reforms Acts de 1884-1885), nous trouverons le fonctionnement du système représentatif en Amérique quelque peu défectueux.

Tout système représentatif, pour être parfait, doit réunir quatre conditions :

Les représentants doivent être choisis parmi les hommes les plus éminents du pays, si possible parmi ses leaders naturels.

Ils doivent être responsables, d'une manière stricte et palpable, vis-à-vis de leurs constituants, de leurs discours et de leurs votes.

Ils doivent être assez courageux pour résister à une impulsion momentanée de leurs constituants s'ils la considèrent comme devant être funeste; en un mot, ils doivent être des représentants plutôt que de simples délégués.

Ils doivent exercer individuellement, et collectivement en tant que Chambre, une action réflexe sur le peuple. C'est-à-dire que, tout en tirant leur autorité du peuple, ils doivent faire bénéficier le peuple de l'expérience acquise

par eux à la Chambre, ainsi que des connaissances et capacités supérieures qu'ils sont présumés posséder.

Les Américains estiment, et avec juste raison, que de ces quatre conditions requises, les première, troisième et quatrième ne sont pas remplies dans leur pays.

Les membres du Congrès ne sont pas choisis parmi les hommes les plus éminents du pays. Généralement, ils se considèrent comme de simples délégués. Ils n'ont pas non plus l'ambition de diriger les citoyens, et sont, d'ailleurs habituellement peu qualifiés pour le faire.

Que la deuxième condition requise, celle de la responsabilité, ne soit pas exactement remplie, le fait semble assez étrange pour une nation démocratique ; il ne cadre pas avec cette conception que le représentant est un délégué, conception qui est regardée, peut-être à tort, comme la caractéristique des régimes démocratiques. Cependant, il n'en existe pas moins. Une des causes, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, doit en être trouvée dans le système des Commissions. L'absence de toute direction dans le Congrès en est une autre. En Europe, la responsabilité individuelle se présente sous l'aspect d'une obligation pour chaque membre de soutenir le chef de son parti au moment des votes importants. En Amérique, cette obligation n'existe que lorsque le parti « s'est formé en caucus » et a tracé dans ceux-ci sa ligne de conduite. N'ayant pas le pouvoir d'imposer sa direction, le chef ne doit pas être rendu responsable de la conduite de ses hommes. Une troisième cause est que, par suite de sa compétence limitée, beaucoup de questions qui intéressent l'électeur ne sont pas soumises au Congrès. Aussi qu'arrive-t-il ? ses débats ne sont pas suivis avec la même attention scrupuleuse et intense que les débats et les votes des Chambres européennes.

Généralement, l'action et la réaction réciproques exercées entre électeurs et Congrès, ce qu'on appelle le point de contact entre les électeurs et leurs représentants, ne sont pas

suffisamment intimes, rapides et délicates. Les représentants devraient éclairer et diriger les citoyens, et les citoyens de leur côté devraient stimuler et donner de l'initiative à leurs représentants. Cette qualité incidente du parlementarisme peut être regardée comme l'un de ses principaux avantages. En Amérique, l'action de l'électeur sur le Congrès se fait rarement sentir. L'électeur vote pour le candidat de son parti, mais ne lui donne pas le mandat de faire aboutir tels ou tels projets spéciaux ; il serait d'ailleurs matériellement impossible au candidat une fois au Congrès de présenter ses projets, à moins que, par hasard, il ne fût désigné pour faire partie de la Commission chargée d'examiner cette question. Aussi, au moment de son vote, le citoyen peut-il rarement se dire qu'il hâte l'adoption d'une loi ou le triomphe d'une politique quelconque, excepté celles qui sont indiquées d'une manière vague et générale dans le programme du parti. Il vote pour un parti, mais il ignore ce que fera ce parti ; il vote pour un homme, mais pour un homme qui n'aura, peut-être, jamais l'occasion de défendre les projets auxquels il attache le plus d'importance.

Inversement, le Congrès ne dirige ni n'instruit ses constituants. Il est amorphe et son initiative restreinte. Il ne concentre pas en lui-même la lumière de la nation, n'enflamme pas les esprits et ne dramatise pas les principes dans les actes et les caractères de ses membres (1). Il en faut chercher la raison en temps ordinaire dans sa pénurie d'hommes d'Etat, et la principale cause de leur absence réside dans son isolement du Pouvoir exécutif. Comme le Congrès est gé-

(1) Comme exemple de ce manque d'élément dramatique dans le Congrès, nous citerons le fait suivant : Certains « petits parlements », dans les collèges américains (y compris les collèges pour femmes) choisissent pour modèle non pas le Congrès, mais la Chambre anglaise des Communes. Dans les débats, les élèves prennent la personnalité des principaux membres du Parlement anglais, alléguant que le Congrès n'a ni Ministres, ni leaders de l'Opposition.

néralement privé de grands hommes, le pays ne vient pas les chercher chez lui. Dans les premiers temps, ni Hamilton, ni Jefferson, ni John Adams et, à notre époque, ni Stanton, ni Grant, ni Tilden, ni Cleveland n'ont fait partie du Congrès. Lincoln n'y siéga que pendant deux ans, et ce n'est pas, certainement, à cela qu'il faut attribuer sa brillante carrière.

VIII. — L'indépendance du Pouvoir judiciaire, due à l'inamovibilité dont jouissent ses membres, a été un des principaux mérites du système fédéral. Ce mérite ne ressort que davantage quand on oppose à ce principe d'inamovibilité le système d'élection populaire des magistrats en usage dans la plupart des Etats, et la courte durée de leur judicature. Et, cependant, même le Pouvoir judiciaire fédéral n'est pas à l'abri des attaques des deux autres pouvoirs ligués contre lui. La législature peut, en effet, par des lois, augmenter le nombre des juges fédéraux, et cela jusqu'à l'infini, puisque la Constitution n'a pas fixé de limites à ce droit et le Président de son côté est libre de nommer à ces fonctions des personnes qu'il sait à la discrétion d'une coterie politique, voire même déjà décidées à trancher, à leur point de vue particulier, certaines questions toutes spéciales. Ainsi, le Président et le Congrès, par une action commune, peuvent obtenir la solution judiciaire qu'ils désirent de tout conflit constitutionnel, et cela malgré la jurisprudence de la Cour Suprême en sens opposé. Le seul remède est le blâme populaire.

Il est important de remarquer que les points, sur lesquels le système américain de Gouvernement a donné le moins de résultats sont ceux d'une nature plus spécialement artificielle, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas nés du développement naturel d'anciennes institutions ou d'usages bien établis, mais qui proviennent de dispositions législatives votées dans un but spécial (1). L'élection du Pré-

(1) Voir plus haut, chap. IV et la note.

On pourrait considérer cette appréciation comme une autre définition du proverbe : La nature, c'est-à-dire le développement his-

sident et du vice-Président par des électeurs *ad hoc* est une disposition de cette nature. Les fonctions du Pouvoir judiciaire n'appartiennent pas à cette catégorie, elles sont le développement naturel des doctrines du *common law* et de l'histoire antérieure des colonies et des Etats ; toute la partie nouvelle en elle, car on peut à peine l'appeler artificielle, est l'organisation des tribunaux s'agrandissant avec le champ d'action du Gouvernement national.

Les traits essentiels du Gouvernement américain peuvent se déduire de deux principes. Le premier est la souveraineté du peuple. Cette souveraineté se manifeste par les caractères suivants : la loi suprême ou la constitution est l'œuvre directe des citoyens. Eux seuls peuvent l'amender ; elle a le pas sur toute autre loi et tous les pouvoirs qu'elle n'a pas délégués lui sont réservés. Tout pouvoir dans l'Etat émane du peuple, qu'il soit direct comme la Chambre des représentants ou au second degré comme le Président et le Sénat, ou au troisième degré comme le Pouvoir judiciaire fédéral. Toute personne détenant une parcelle de la puissance publique est légalement responsable devant le peuple et non devant un autre pouvoir.

torique, est plus sage que l'homme le plus sage. Cependant, nous devons nous souvenir que ce que nous appelons le développement historique est, en réalité, le résultat d'un grand nombre de transformations imaginées par les hommes durant un grand nombre de générations, afin de remédier à certains défauts spéciaux de leur gouvernement et qu'il était nécessaire de temps en temps de corriger. La morale est qu'une série d'améliorations de peu d'importance, faites en conformité des usages et des mœurs existants a plus de chances de réussir qu'un système large fait tout d'une pièce et conçu dans ce *qu'on peut appeler l'esprit de l'expérience consciente :* On a généralement considéré en Europe la Constitution fédérale comme créée sur ce dernier plan, et son succès a encouragé d'autres nations à entreprendre de leur côté de larges et audacieuses expériences. C'est là une erreur. La Constitution des Etats-Unis est presque tout autant le résultat mûri d'un long et graduel développement historique que la Constitution anglaise elle-même.

Le second principe, conséquence du premier, est la méfiance à l'égard des divers organes et agents du gouvernement. Les Etats sont soigneusement protégés contre tout abus du pouvoir central. Il en est de même des simples citoyens. Chaque organe du gouvernement, soit l'exécutif, soit le législatif, soit le judiciaire, est pour les autres un censeur et un gardien jaloux. Les citoyens étant trop nombreux pour gouverner eux-mêmes directement sont obligés de le faire par le moyen de fonctionnaires, mais pour prévenir tout abus de pouvoir, ils ont décidé de déléguer à chaque fonctionnaire la moindre somme de pouvoir possible, le plaçant sous la surveillance d'autres fonctionnaires, prompts à le tracasser et à le restreindre s'il dépasse ses instructions.

Un écrivain a cru trouver dans la théologie de Calvin et la philosophie de Hobbes les bases sur lesquelles reposent le Gouvernement et la Constitution américaine. Ce qui est au moins vrai, c'est que le pacte de 1787, dans sa conception de la nature humaine, est imprégné d'un sincère esprit puritain. C'est l'œuvre d'hommes croyant au péché originel, fermement résolus à ne laisser aucune échappatoire aux délinquants (1). Comparons cet esprit à l'optimisme enthousiaste des Français en 1789, et nous découvrirons non seulement une différence résultant du tempérament des races, mais une différence dans les idées fondamentales.

A l'esprit puritain s'allie un esprit légal très vivace. On n'a aucune confiance dans les préceptes éthiques pour assurer le bon fonctionnement du Gouvernement. Il existe tout un mécanisme de législation très minutieux destiné à maintenir l'équilibre de chacun de ses organes. Le but de la Constitution, en établissant un bon gouvernement, paraît

(1) « La possibilité d'un abus de pouvoir », dit Marshall dans sa *Vie de Washington*, « fut considérée comme un obstacle à l'octroi même de ce pouvoir ».

être moins d'en obtenir les avantages ordinaires que de prévenir les effets funestes d'un mauvais gouvernement, et d'un gouvernement assez puissant pour menacer les communautés préexistantes ou les citoyens privés

L'esprit de 1776, tel qu'il se révèle à nous dans la Déclaration de l'Indépendance et les périodes enflammées de Patrick Henry, était essentiellement un esprit révolutionnaire, révolutionnaire par sa foi dans les principes abstraits, révolutionnaire aussi dans sa résolution à faire une transformation politique profonde dans les abus que le jugement impartial de l'histoire ne considère pas comme intolérables et auxquels on aurait probablement pu remédier par des moyens moins radicaux. Mais l'esprit de 1787 était un esprit anglais, partant un esprit conservateur, mélangé sans doute de cette haine contre la tyrannie qui s'était développée dans les luttes de la Révolution, et auquel se joignait, aussi, une aversion croissante contre l'inégalité. C'était, en somme, un esprit essentiellement anglais, désireux de marcher dans les vieilles voies, considérant le Gouvernement plutôt comme un moyen de maintenir l'ordre et d'assurer à chacun ses droits que comme un grand pouvoir idéal capable de stimuler les forces vitales de la nation. Quoique la Constitution de 1789 constituât un grand progrès sur le système oligarchique de l'Angleterre à cette époque, elle est encore, à considérer simplement ses dispositions légales, la Constitution la moins démocratique de toutes. A supposer que les questions non tranchées par elle, comme la détermination des électeurs du Congrès, l'eussent été dans un esprit aristocratique, et que la législation du Congrès et celle des divers Etats eussent pris une tournure aristocratique, elle eût pu devenir un système aristocratique. Son caractère démocratique actuel est, pour une large part, le résultat d'événements ultérieurs. Les conditions de son fonctionnement se trouvèrent par suite modifiées et la passion de l'égalité, qui est

devenue dans le monde le facteur le plus puissant, en assura le développement.

Il serait facile de dresser une longue liste de toutes les imperfections du Gouvernement américain, et de citer à l'appui de chaque article l'opinion d'un éminent penseur américain ou le témoignage de l'histoire de l'Amérique. Cependant, le lecteur européen commettrait une grosse erreur en en concluant que ce système est un échec et qu'il est inférieur, pour le bien-être du pays, au système politique de n'importe laquelle des grandes nations du Vieux Monde.

Tous les Gouvernements ont leurs défauts. Une analyse également minutieuse des constitutions de la France, de l'Angleterre, de l'Allemagne mettrait en lumière, en se plaçant au point de vue des problèmes que ces nations ont à résoudre, des imperfections aussi réelles que celles du système américain. Pour toute personne familiarisée avec le fonctionnement pratique des gouvernements libres, la possibilité même de fonctionner de ces gouvernements est un sujet d'étonnement perpétuel. La première impulsion des hommes est de suivre et d'obéir, et la servitude plutôt que la liberté est leur état habituel. Lorsque la liberté émerge parmi les races plus civilisées, elle amène avec elle des luttes et des factions, et il faut plusieurs siècles pour créer les habitudes de concorde, l'amour de l'ordre et le respect de l'opinion publique, seules conditions d'existence d'un gouvernement démocratique. Le fonctionnement d'un gouvernement libre est assuré par le bon sens et le patriotisme du peuple ou de la classe dirigeante ; ce bon sens et ce patriotisme se manifestent par des usages et des traditions difficiles à décrire, mais qui, dans les périodes troublées, constituent des remèdes à tous les inconvénients inévitables du système. Ajoutons que le bon sens, et cette faculté de subordonner l'intérêt d'une fraction à l'intérêt national, ce que nous appelons le patriotisme, existe dans une plus grande mesure en Amérique que dans n'importe

quelle grande puissance de l'Europe. Enfin les Etats-Unis, plus que toute autre nation, sont gouvernés par l'opinion publique, c'est-à-dire par la volonté unanime de la majorité de la nation vers laquelle se portent les regards de tous les organes du Gouvernement national et des Etats et à laquelle ils obéissent (1).

Un philosophe de Jupiter ou de Saturne qui étudierait la constitution de l'Angleterre ou celle de l'Amérique serait sans doute amené à croire qu'un pareil amalgame de dispositions compliquées, offrant à chaque instant des sujets à conflits ou à arrêts, ne peut pas fonctionner du tout. Bien des auteurs, qui ont étudié la Constitution américaine à ses débuts, en ont signalé un grand nombre d'imperfections, et ont prédit, hardiment, sa faillite. Avec plus d'assurance encore, les adversaires en Europe de tout gouvernement libre ont déclaré, à l'époque de la crise de la guerre de Sécession « que le ballon républicain avait crevé. » Quelques-unes de leurs critiques étaient fondées ; même, certains défauts ne furent pas aperçus qui se révélèrent seulement plus tard par l'expérience. Et cependant, en dépit de ses imperfections, la Constitution s'est maintenue et paraît actuellement plus forte que jamais.

Les Constitutions comme les hommes ont les défauts de leurs qualités. Une nation désire-t-elle une stabilité parfaite, elle est obligée de supporter une certaine lenteur et une certaine obstruction ; elle doit s'attendre à un manque d'action au moment même où celle-ci serait nécessaire. Par contre, cette nation cherche t-elle à obtenir du Pouvoir exécutif de la promptitude et de l'énergie par une centralisation complète du pouvoir, elle doit courir le risque des abus de pouvoir et des mesures irrévocables prises trop hâtivement. « Les partisans de la liberté dans tous les pays » dit le juge Cooley (2), « retrempent leur courage dans

(1) La nature de l'opinion publique et sa manière de gouverner sont examinées dans la quatrième partie de l'ouvrage.

(2) Discours à l'Association des avocats de la Caroline du Sud, décembre 1886.

la liberté américaine et tirent de sa prospérité un présage d'un meilleur avenir pour eux-mêmes. Ce n'est pourtant pas tant pour sa liberté que l'Amérique se présente à elles comme un exemple, que par ses garanties légales et durables contre la dégénérescence possible de la liberté en licence. Ces garanties inspirent confiance et sécurité dans un gouvernement bienveillant dont l'excellence ne réside pas seulement dans l'extension de la liberté, mais apparaît, surtout, dans les précautions minutieuses prises par lui pour en assurer le maintien et la stabilité. » Les défauts sur lesquels nous nous sommes appesanti, la déperdition de pouvoir par suite de tiraillements, le manque d'unité et de vigueur des Pouvoirs exécutif et législatif dans la conduite des affaires, représentent le prix que les Américains paient pour l'autonomie de leurs Etats, et pour la permanence de l'équilibre entre les divers organes de leur gouvernement. Ce prix, ils le paient volontiers, car ces défauts sont bien moins dangereux chez eux pour leur corps politique que chez toute nation européenne. Prenons comme exemple l'insuffisance du Congrès comme autorité légiférante. En Europe, chaque nation est entourée de difficultés qui exigent le vote immédiat de lois appropriées. En Amérique, où ces vestiges de privilèges et d'abus du Moyen Age qui encombrent la plupart des pays du Vieux Monde n'ont jamais existé ou ont été abolis depuis longtemps, où se trouvent réunies toutes les conditions désirables pour assurer une prospérité matérielle abondante, où les esprits sont occupés par le développement des ressources matérielles, où l'Etat a dans sa sphère d'action presque toutes les réformes sociales, en Amérique, dis-je, se font moins sentir qu'en Europe la nécessité et le désir d'une législation fédérale annuelle continue. Pour peu que les affaires suivent leur train habituel, les gens sont contents. Ce n'est pas que les philosophes politiciens et les philanthropes se fassent faute de découvrir un grand nombre de défauts qui exigeraient une législation

fédérale nouvelle, mais la masse de la nation ne se plaint pas, et les sages qui voient le Congrès souvent sur le point de commettre des erreurs funestes ne déplorent pas la stérilité des sessions.

En Europe, les Etats redoutent tout à la fois et la concurrence de leurs voisins et une attaque de leur part. L'Angleterre elle-même, si longtemps en sécurité dans son île, a vu sa tranquillité en partie compromise par le développement grandissant de la navigation à vapeur; d'autre part, par ses possessions dans les Indes et ses colonies elle a donné des gages, sur tous les points du globe, à la Fortune. Comme les puissances du Continent européen, elle doit maintenir son système de gouvernement prêt à toute éventualité de guerre comme à la paix; elle ne peut affaiblir ses armements, diminuer ses ressources pécuniaires, amoindrir son Pouvoir exécutif, permettre à des discordes intestines de paralyser ses forces vives. L'Amérique, elle, vit dans sa sphère particulière, *ipsa suis pollens opibus, nihil indiga nostri.* Protégée contre toute attaque, contre toute menace même, elle perçoit de loin les cris de guerre des races et des religions européennes, pareille aux divinités d'Epicure, qui entendaient, de leurs palais dorés, les gémissements des pauvres humains.

« *Sejuncta a rebus nostris semotaque longe.* »

Dans le cas où le Canada et le Mexique seraient devenus de grandes nations, la France ayant conservé la Louisiane et l'Angleterre s'étant implantée en Amérique comme puissance militaire despotique, les Etats-Unis n'auraient pu se bercer dans cet optimisme facile qui leur fait supporter les fautes de leur gouvernement. Quoiqu'il en soit, ce qui, pour un Etat européen, serait un mal mortel n'est ici guère plus grave qu'un simple malaise. Depuis la guerre de Sécession, il ne s'est élevé ni à l'intérieur ni à

l'extérieur, de péril sérieux, capable de donner des inquiétudes aux hommes d'Etat de l'autre côté de l'Atlantique. Des luttes sociales intestines ou des agressions de l'étranger sont aussi peu susceptibles actuellement de compromettre la solidité de facture de la Constitution américaine, qu'un tremblement de terre de faire tomber les murailles du Capitole. C'est pour cette raison que les Américains supportent non seulement avec patience, mais avec confiance les défauts de leur gouvernement. Leur navire n'est probablement pas mieux construit, équipé ou gréé que n'importe lequel des autres navires qui portent les destinées des grandes nations européennes, et n'est, certainement, pas mieux commandé. N'empêche qu'à l'heure actuelle — il n'en sera peut-être pas toujours ainsi — il glisse sur des mers sereines.

Nous devons toujours nous rappeler que les auteurs de la Constitution ont atteint le but principal qu'ils s'étaient proposé. Lorsqu'on demandait à Sieyès ce qu'il avait fait durant le règne de la Terreur, il répondait « J'ai vécu ». La Constitution dans son ensemble s'est maintenue et subsiste intacte. La balance entre les Pouvoirs continue à demeurer presque égale. Le Président n'a pas corrompu ni asservi le Congrès, et celui-ci n'a ni paralysé ni terrorisé le Président. Le Pouvoir législatif peut avoir gagné un peu sur l'exécutif; cependant, si George Washington revenait à la vie, il pourrait encore remplir sa charge aussi utilement et avec autant d'éclat qu'au siècle dernier. A aucun moment, les libertés du peuple n'ont été menacées ni par la législature, ni par le Pouvoir exécutif. Les Etats n'ont pas renversé l'Union et celle-ci ne les a pas non plus absorbés. Aussi, ne doit-on pas s'étonner que les Américains soient fiers d'un instrument qui a permis d'atteindre un pareil résultat, qui a traversé inaltérable le brasier de la guerre civile, qui a pu gouverner un nombre d'Etats trois fois plus grand qu'à son origine avec vingt fois autant d'habitants, d'un instrument, enfin, qui a développé le sens poli-

tique des masses à un degré inconnu dans les autres pays, et étendu, plus que partout ailleurs, le gouvernement local autonome, grâce à son adaptation avec lui ; ce n'est pas un de ses moindres mérites d'avoir su se faire aimer. Quelques-uns de ses caractère spéciaux peuvent donner lieu à des objections et ces objections, de l'avis de la plupart des penseurs américains, auraient pour but des améliorations destinées, tout en conservant intacts ses mérites, à supprimer quelques-unes de ses imperfections. Mais le respect de la Constitution est devenu un article de foi, et il est tellement ancré dans le peuple que tout projet de changement fondamental aurait, semble-t-il, peu de chance d'aboutir. Et ce respect lui-même est un des éléments du caractère du peuple américain le plus sain et le plus encourageant pour l'avenir.

CHAPITRE XXVII

LE SYSTÈME FÉDÉRAL

Après avoir examiné les divers départements du Gouvernement national et l'ensemble de leur fonctionnement, nous pouvons maintenant aborder l'étude de la République Américaine comme Fédération d'Etats. Le but de ce chapitre est d'indiquer, d'une manière brève, les principaux traits distinctifs du système fédéral, auxquels il doit son caractère spécial. Trois autres chapitres seront consacrés à son fonctionnement et résumeront les critiques qui en peuvent être faites.

Les débats qui eurent lieu, soit dans la Convention de 1787 pour la création de la Constitution, soit dans le pays pour son adoption, roulèrent sur deux points : la limite jusqu'à laquelle on devait reconnaître les divers Etats comme facteurs isolés et indépendants dans la formation du Gouvernement national, et le nombre et la nature des pouvoirs qui devaient être enlevés aux Etats pour être remis entre les mains de ce Gouvernement. C'est avec raison qu'on a remarqué « que le premier de ces deux points, c'est-à-dire la définition des pouvoirs fondamentaux, donna plus de peine à cette époque que le second, parce que la ligne de démarcation entre les pouvoirs des Etats et ceux du Gouvernement national avait déjà été fixée par l'expérience du pays (1) ». Mais, depuis 1791, il n'y a

(1) Tiré d'une étude substantielle et pleine d'idées justes sur ce sujet par M. Richard M. Venable de Baltimore, intitulée : « La Séparation des Pouvoirs entre le Gouvernement fédéral et les Etats ».

eu, pour ainsi dire, aucune discussion sur le premier point et très peu sur l'utilité des dispositions concernant le second. Par contre, des débats perpétuels se sont élevés sur l'interprétation même des articles réglant ces matières ; ils portaient sur la part plus ou moins grande de pouvoirs que la Constitution avait enlevés aux Etats ; des controverses encore plus violentes eurent lieu au sujet des questions que le texte de la Constitution ne vise pas d'une façon expresse, et plus particulièrement sur le point de savoir si les Etats gardent leur souveraineté et avec elle le droit d'annuler certains actes du Gouvernement national ou de leur refuser obéissance et, en dernier ressort, celui de se retirer de l'Union. Ces dernières questions (le droit de *nullification* et le droit de *sécession*) ont été tranchées par la guerre civile, et l'on peut dire que l'opinion publique en Amérique est, aujourd'hui, unanime sur les points suivants :

Tout Etat, en entrant dans l'Union, a renoncé définitivement à sa souveraineté, et se trouve maintenant soumis pour toujours à l'autorité fédérale, telle qu'elle a été définie par la Constitution.

Les fonctions des Etats comme facteurs du Gouvernement national ne laissent rien à désirer, c'est-à-dire qu'elles assurent d'une manière suffisante la force et sauvegardent la dignité des Etats.

La séparation des pouvoirs entre le Gouvernement national et les Etats, telle qu'elle est réglée par la Constitution, donne de bons résultats et n'a pas besoin de réformes substantielles (1).

Le champ d'étude que nous aurons à parcourir dans ce chapitre n'est plus, par conséquent, discuté ; il se réfère à

(1) L'extension du pouvoir du Congrès de légiférer, grâce à un amendement constitutionnel, sur des matières telles que le mariage et le divorce est très compatible, cela va sans dire, avec l'acceptation du plan général de délimitation des pouvoirs.

des questions définitivement réglées par la loi et par la pratique.

I. La répartition des pouvoirs entre le Gouvernement national et celui des Etats est effectuée de deux manières. D'une manière positive, en accordant certains pouvoirs au Gouvernement national ; d'une manière négative, en imposant certaines restrictions aux Etats. L'attribution de pouvoirs aux Etats eût été inutile, puisqu'ils conservent tous les pouvoirs qui ne leur ont pas été effectivement enlevés. Un jurisconsulte pourrait trouver, également, superflue, et, pour ainsi dire, contraire à l'esprit de la loi d'imposer des restrictions au Gouvernement national, puisque celui-ci ne peut *ex hypothesi* exercer d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été expressément attribués. Le vif désir des Etats de mettre des entraves au maître qu'ils allaient se donner fut cause de l'introduction dans la Constitution de dispositions accordant au Gouvernement national des pouvoirs spéciaux et lui interdisant divers actes qu'il aurait pu être tenté de se reconnaître le droit de faire (1). Le sujet se complique par ce fait que l'attribution de pouvoirs au Gouvernement national n'est pas, dans tous les cas, une cession absolue. Certains cas relèvent indifféremment de la compétence du Gouvernement des Etats, du Gouvernement national ou de tous les deux ensemble. « La cession

(1) Le juge Cooley me fait l'observation suivante : « Les restrictions imposées par la Constitution fédérale à l'exercice du pouvoir par le Gouvernement général n'étaient pas établies dans le but principal d'empêcher ses empiètements sur les prérogatives laissées aux Etats, mais pour prévenir un usage tyrannique des pouvoirs dont l'attribution au Gouvernement fédéral n'était pas douteuse. Ainsi, il était interdit au Congrès de passer un bill d'*attainder*, cela pour l'empêcher de prononcer une condamnation et un jugement législatifs pour délits fédéraux. Il lui était défendu de même de passer des lois *ex post facto*. C'était là, certainement, une limitation à un pouvoir qui lui avait été concédé. Disposant en matière de délits contre le Gouvernement général d'un pouvoir aussi complet qu'une souveraineté, il aurait pu, en effet, sans cette disposition prohibitive, voter des lois de ce genre ».

simple d'un pouvoir au Congrès n'implique pas par elle-même, dans beaucoup de cas, une interdiction pour les Etats d'exercer un pouvoir identique. Ce n'est pas la simple existence du pouvoir national, mais son exercice, qui est incompatible avec l'exercice du même pouvoir par les Etats (1). » Nous arrivons ainsi à la division des pouvoirs gouvernementaux en cinq classes, savoir :

Pouvoirs attribués au Gouvernement national seul.

Pouvoirs attribués aux Etats seuls.

Pouvoirs pouvant être exercés indifféremment par le Gouvernement national ou par les Etats.

Pouvoirs interdits au Gouvernement national.

Pouvoirs interdits aux Gouvernements d'Etats.

On pourrait croire ces deux dernières classes inutiles, car tout ce qui est interdit au Gouvernement national doit être permis aux Etats, et inversement tout ce qui est permis au Gouvernement national doit être interdit aux Etats. Mais il n'en est pas ainsi. Le Congrès, par exemple, ne peut délivrer aucun titre de noblesse (art. I, § 9) ; l'Etat pas davantage (art. I, § 10). Le Gouvernement national ne peut prendre possession d'une propriété privée dans un intérêt public sans le paiement d'une indemnité équitable (amendement V). Un Etat ne peut évidemment agir d'une façon différente (amendement XIV, tel qu'il est interprété par plusieurs décisions judiciaires). Aucun Etat ne peut adopter de lois portant atteinte aux obligations naissant d'un contrat (art. I, § 10). Le Gouvernement national n'est pas soumis à une pareille restriction directe : toutefois, il n'a aucun pouvoir général de légiférer en ce qui concerne les contrats ordinaires ; il peut, dès lors, dans quelques cas, bien que pour une raison différente, se trouver aussi incapable qu'une législature d'Etat de voter une loi de cette nature (2).

(1) Cooley, *Principles*, p. 35 ; cf. *Sturges* v. *Crowninshield* 4 Wheat. 122.

(2) Naturellement, le Congrès a le droit de légiférer sur certains

Un Etat ne peut pas passer de loi *ex post facto*, et la même règle s'étend au Congrès.

L'œuvre de la Constitution n'a pas été de partager par moitié les fonctions et pouvoirs gouvernementaux, donnant une part au Gouvernement national, laissant l'autre aux Etats. Le but poursuivi par elle a été de diviser toute l'autorité en un certain nombre de parts, sans pourtant l'épuiser, et de laisser un reliquat de pouvoirs qui ne sont pas attribués à l'Union, ne restent pas non plus entre les mains des Etats, mais sont réservés au peuple, celui-ci, toutefois, ne peut en faire usage que par la procédure difficile de la revision de la Constitution. En d'autres termes, il existe en Amérique une certaine catégorie de choses qu'aucune autorité organisée et permanente n'est légalement capable de faire. Un Etat ne les fera pas, parce que cela lui est formellement défendu. Le Gouvernement national ne les fera pas non plus ; ou bien, en effet, il n'a pas reçu de la Constitution la compétence nécessaire, ou bien les choses en question lui ont été expressément interdites. Supposons, par exemple, que l'opinion publique manifeste le désir de voir voter pour la Californie une mesure semblable à l'Act réglementant la propriété en Irlande et adopté par le Parlement britannique en 1881. Ni la législature de la Californie, ni tous les habitants de cet Etat réunis en une Convention constitutionnelle ne pourraient prendre une pareille mesure qui porterait atteinte aux obligations naissant de contrats et serait une violation de l'art. I, § 10, de la Constitution fédérale. Quant aux pouvoirs du Congrès fédéral dans cette hypothèse, ils paraissent très douteux, car, si la Constitution ne lui a pas imposé une restriction pareille à celle qui lie les Etats, elle ne semble pas non plus lui avoir conféré le droit de légiférer sur la ma-

contrats et d'en suspendre l'exécution. Il a le pouvoir de régler le commerce, de voter des lois concernant la banqueroute, de donner au papier monnaie cours légal.

tière (1). A supposer qu'il devînt nécessaire, par suite d'un cas de force majeure, de prendre une pareille mesure, l'amendement de la Constitution fédérale constituerait le plus sûr, et, peut-être, l'unique moyen d'y arriver. On pourrait soit supprimer la restriction imposée aux Etats, soit attribuer au Congrès les pouvoirs exigés ; cette procédure de revision demanderait, au moins, une année, et la mesure, pour être adoptée, devrait réunir les deux tiers des voix des deux Chambres du Congrès, et une majorité des trois quarts dans les quarante-cinq Etats.

II. — Les pouvoirs accordés au Gouvernement national seul sont ceux qui se réfèrent à la direction des affaires étrangères du pays, à des institutions nationales communes à tous, telles que l'armée, la marine, le commerce intérieur, la circulation monétaire, les poids et mesures, le service des postes. Ils impliquent de prescriptions pour le fonctionnement de la machine gouvernementale, Pouvoir législatif, Pouvoir exécutif et Pouvoir judiciaire (2).

Les Pouvoirs qui demeurent entre les mains des Etats seuls sont tous les autres pouvoirs ordinaires de gouvernement d'intérieur, la législation sur le droit privé, civil et criminel, le respect de la loi et le maintien de l'ordre, la création d'institutions locales, l'instruction publique et l'assistance publique, ainsi que l'établissement des ressources destinées à assurer le fonctionnement de ces services.

III. — Les pouvoirs qui peuvent être exercés concuremment par le Gouvernement national et par les Etats sont les suivants :

(1) Il est à supposer que dans un cas de nécessité publique urgente, tel que l'état de guerre ou d'insurrection, le Congrès pourrait éteindre les dettes soit sur l'ensemble du territoire, soit sur une partie restreinte. Aucun pouvoir législatif semblable ne paraît, toutefois, avoir été exercé, et les Cours ne se sont jamais non plus prononcées sur sa légalité, à moins qu'on ne considère la dernière décision sur le Cours légal comme en étant une application.

(2) Voir art. I, § 8, art. II, § 2, art. III, § 2, art. IV, §§ 3 et 4 ; Amendements XIII, XIV, XV de la Constitution.

Le pouvoir de légiférer sur quelques points particuliers, tels que la faillite, certaines affaires commerciales (lois sur le pilotage, réglementation des ports), mais avec cette réserve que la législation d'Etat ne sera appliquée que tout autant qu'il n'existera pas de législation fédérale.

Le pouvoir de lever des impôts directs ou indirects. Toutefois, ni le Congrès, ni un Etat ne peuvent imposer les exportations d'un autre Etat. De même, un Etat n'a pas le droit, sauf avec le consentement du Congrès, d'imposer une corporation ou toute autre administration établies pour les besoins fédéraux ou un acte fait par l'autorité fédérale. Inversement, le Gouvernement national n'est pas libre de taxer un Etat, ses administrations, ses domaines.

Des pouvoirs judiciaires dans une certaine catégorie de cas, pour laquelle le Congrès s'est abstenu de légiférer, bien qu'il en eût le droit, ou dans les procès où une des parties a le choix de recourir soit à un tribunal fédéral soit à une Cour d'Etat.

Le pouvoir de réglementer les élections des représentants et des sénateurs, observation faite que si le Congrès statue, la loi d'Etat perd toute force.

IV. — Les prohibitions imposées au Gouvernement national sont mentionnées dans l'art. I, § 9, et dans les dix premiers amendements. Les plus importantes sont :

La défense de suspendre un *writ* d'*habeas corpus*, de passer un bill *d'attainder* ou une loi *ex post facto* (1).

La défense d'accorder des privilèges commerciaux à un Etat aux dépens d'un autre.

La défense de décerner des titres de noblesse.

La défense de passer une loi établissant ou interdisant

(1) On trouve maintenant assez fréquemment dans les récentes Constitutions de l'Europe, par exemple dans celle de la Belgique, des limitations d'un caractère assez semblable à celles-ci.

L'expression « *loi ex post facto* » n'est censée s'appliquer qu'aux lois criminelles.

une religion quelconque abolissant la liberté de parole ou de presse, la liberté de réunion ou le port d'armes.

La défense d'exiger des conditions de religion des candidats aux fonctions publiques dans les Etats-Unis.

La défense de juger les cas de crime capital ou de crime infamant devant un autre tribunal que le grand jury. De même, nul ne pourra être jugé une seconde fois pour le même délit, ni forcé de témoigner contre soi-même, ni traduit devant un autre jury que celui de son Etat ou district.

La défense de faire juger les procès de droit commun, lorsque la valeur du litige dépasse 20 dollars, par un autre tribunal que par un jury. Aucune décision prise par un jury ne sera soumise à une nouvelle juridiction que d'après les règles du *common law* (1).

V. — Les prohibitions imposées aux Etats sont énumérées dans l'art. I, § 10, et dans les trois derniers amendements. Leur but est de protéger le Gouvernement national contre les empiètements des Etats, et de garantir les citoyens contre une législation arbitraire. Ce sont :

La défense de contracter une alliance ou un traité ; de frapper de la monnaie ; de décréter valeur légale un métal autre que l'or ou l'argent ; de passer un bill d'*attainder* ; de voter une loi *ex post facto*, ou une loi détruisant l'effet des contrats ; d'accorder des titres de noblesse.

La défense, sauf consentement du Congrès, d'imposer des droits sur les exportations ou les importations (le produit de ces droits, à supposer qu'ils aient été établis malgré cette prohibition, devant revenir au Trésor national) ; d'avoir en temps de paix des troupes ou des vaisseaux de guerre ; de faire une convention avec un autre Etat ou avec une puissance étrangère ; de commencer les hostilités, sauf en cas d'invasion ou de danger imminent.

(1) Le but principal de cette règle est d'empêcher l'application de la procédure des cours d'équité dans les Cours fédérales contre les décisions d'un Jury.

L'obligation : d'accepter les actes judiciaires et jugements des autres Etats ; d'étendre les privilèges et franchises de ses propres citoyens aux citoyens des autres Etats ; de remettre entre les mains de l'Etat qui les réclame les accusés en fuite.

La défense d'avoir une forme de Gouvernement autre que la forme républicaine.

La défense : de maintenir l'esclavage, de suspendre les droits d'un citoyen des Etats-Unis, de lui contester le droit de vote à raison de sa race, de sa couleur ou de sa qualité d'ancien esclave ; de le priver de la vie, de la liberté ou de ses biens sans une procédure légale ; de lui refuser la protection des lois, égale pour tous.

Il est à remarquer que ne figure pas dans cette nomenclature l'interdiction pour les Etats de faire les actes suivants : — Etablir une forme particulière de religion ; subventionner un culte particulier ou des institutions charitables ou enseignantes s'y rattachant ; abolir le jury dans les procès au criminel et au civil ; supprimer la liberté de la parole, de la presse, de réunion (pourvu, toutefois, que cette suppression soit faite d'une manière égale entre tous les citoyens, et pourvu, aussi, qu'elle ne s'accomplisse pas d'une façon assez complète pour ressembler à une privation de liberté sans suivre les formes de la loi) ; limiter en quelque mesure le droit de vote, ou l'étendre aux femmes, aux mineurs et aux étrangers.

Ces omissions sont significatives. Elles démontrent que les auteurs de la Constitution ne cherchaient pas à arriver à l'uniformité entre les Etats dans le Gouvernement ou dans les institutions, et qu'ils se souciaient peu de protéger les citoyens contre les abus du Pouvoir des Etats (1). Leur but principal était la protection du Gouvernement

(1) Les quatorzième et quinzième amendements sont à ce point de vue des nouveautés. Les seules restrictions de cette nature que l'on trouve dans le pacte de 1789 sont celles concernant les contrats et les lois *ex post facto*.

national contre les empiètements des Etats, et la suppression des causes de conflit aussi bien entre l'autorité centrale et celle des Etats qu'entre les différents Etats. Somme toute, le résultat a justifié leur attente. Loin d'abuser du droit qu'ils ont de se différencier les uns des autres, les Etats ont eu la tendance à devenir trop uniformes ; ils ne se sont pas livrés dans le développement des institutions, à toutes les expériences qu'on aurait pu désirer.

VI. — Les pouvoirs accordés à chaque Etat sont des pouvoirs originels et inhérents, qui lui appartenaient avant son entrée dans l'Union. La conséquence de ce fait est qu'ils sont *prima facie* illimités. Un débat s'éleve-t-il au sujet d'un quelconque de ces pouvoirs, la présomption est qu'il appartient à l'Etat, à moins qu'il ne puisse être prouvé qu'il lui a été enlevé par la Constitution fédérale : en d'autres termes, l'Etat n'est pas supposé être soumis à une restriction quelconque, lorsque la Constitution ne l'aura pas déclaré d'une façon expresse.

Les pouvoirs attribués au Gouvernement national sont des Pouvoirs délégués, énumérés et définis dans le pacte qui a créé l'Union. De là, la règle suivante : Lorsque la question se pose de savoir si le Gouvernement national possède réellement un pouvoir déterminé, il est nécessaire de faire la preuve que ce pouvoir lui a été effectivement donné. S'il ne lui a pas été donné, il ne le possède pas, car l'Union est une production artificielle, et son Gouvernement ne peut détenir que ce que le peuple lui a donné par la Constitution. La présomption est dans ce cas contre le Gouvernement national et en faveur de l'Etat (1).

(1) Le Congrès ne doit pas essayer d'intervenir dans les « pouvoirs de police » exercés par les Etats sur leur territoire. Ainsi, lorsque le Congrès vota une loi déclarant passible de poursuites le vendeur de fluides incandescents inflammables à un degré inférieur au degré réglementaire, il fut reconnu que cette loi ne pouvait pas être appliquée dans les Etats, mais seulement dans le District de Colombie et dans les Territoires.

VII. — L'autorité du Gouvernement national sur les citoyens de chaque Etat est directe et immédiate, s'exerce sans l'intervention des rouages de l'Etat dont elle ne nécessite pas la coopération. Pour la plupart des cas, le Gouvernement national se passe des Etats. Il traite les citoyens de tous les Etats comme étant ses propres citoyens, et comme devant une égale obéissance à ses lois. Les Cours fédérales, l'Administration des douanes et des postes, ne dépendent en aucune façon des fonctionnaires des Etats, mais relèvent directement de Washington. Il en résulte, aussi, qu'il n'y a pas, pour les affaires fédérales, de gouvernement local, qu'aucun fonctionnaire fédéral n'est élu par les habitants d'une circonscription locale, et que le Gouvernement local est strictement une affaire d'Etat.

D'un autre côté, l'Etat ne depend en aucune manière du Gouvernement national pour son organisation et son fonctionnement. Il est l'œuvre de ses propres citoyens qui lui ont donné sa Constitution, et qui dirigent son Gouvernement. Il vit de sa propre vie, n'étant en contact avec le Gouvernement national que sur très peu de points. Ainsi l'ont voulu les auteurs de la Constitution fédérale : ils voyaient dans la rareté des rapports une diminution des chances de conflit. Leur but était de maintenir les deux mécanismes aussi distincts et indépendants l'un de l'autre que pouvait le comporter la nécessité encore plus forte, dans une vue d'intérêt national, de la subordination de l'Etat au Gouvernement central (1).

VIII. — Une autre conséquence de ce principe est que le Gouvernement national a peu de relations avec les Etats en tant qu'Etats. Les relations existent avec leurs citoyens qui

Une personne qui avait été poursuivie dans le Détroit en vertu de cette loi fut acquittée (*United States* v. *De Witt*, 9 Wall. 41).

(1) Voir à la fin du volume la note concernant ce chapitre, contenant la comparaison entre le système fédéral des Etats-Unis et le système fédéral des deux anciennes Universités anglaises.

sont, aussi, ses citoyens, bien plus qu'avec eux, considérés comme républiques. Toutefois, voici des points sur lesquels la Constitution exige, de la part des Etats, un certain nombre de services.

Elle demande à chaque Etat de nommer et d'accréditer, auprès du Gouvernement national, deux sénateurs et autant de représentants que l'Etat a le droit d'en choisir.

Pareillement, elle exige de chaque Etat la nomination d'électeurs présidentiels. Ces électeurs doivent se réunir, voter, et leurs votes être transmis à la capitale nationale.

Chaque Etat doit organiser et équiper sa milice. Cette milice, lorsqu'elle est appelée en service actif, est placée sous le commandement du Président.

Chaque Etat doit maintenir une forme de Gouvernement républicaine (en revanche, chaque Etat a le droit de demander au Gouvernement national de le protéger contre l'invasion et contre les troubles intérieurs).

Remarquons, maintenant, que le Gouvernement national, contrairement à ce que font plusieurs autres Fédérations :

Ne réclame pas des Etats, en tant que républiques, une subvention en argent pour son propre entretien ;

Ne donne pas aux Etats (sauf dans le cas où il est nécessaire de garantir la forme républicaine du Gouvernement), des ordres administratifs, les invitant à faire exécuter par ses fonctionnaires ses lois ou ses prescriptions ;

Ne demande pas aux Etats de soumettre leurs lois à son approbation et ne frappe pas d'un veto celles qu'il désapprouve.

De ces trois choses, il n'est pas nécessaire que le Gouvernement national fasse les deux premières, parce qu'il perçoit directement des impôts par ses agents, et fait exécuter, par ses fonctionnaires ses lois, ses prescriptions, ses décisions judiciaires. Quant à la dernière, elle est

superflue : les lois de l'Etat deviennent, en effet, nulles *ipso jure*, si elles sont en conflit avec la Constitution ou avec un traité ou une loi qui en tirent leur autorité (art. VI, § 2) ; sont-elles, au contraire, en harmonie avec elles, elles sont valables, quels que puissent être les actes du Gouvernement national.

Le Gouvernement national ne permet pas davantage l'action des Etats de tenir en échec son organisme même. « Empêcher un Etat ou un groupe d'Etats de mettre en péril, par leur inertie ou leur hostilité, l'existence du Gouvernement central », telle fut la principale préoccupation des hommes d'Etat de 1787. Ce principe a grandement contribué à assurer la solidité de l'édifice qu'ils ont construit. Et la séparation *de facto* de onze Etats en 1860-1861 n'a empêché ni le fonctionnement légal et régulier des institutions, ni l'élection présidentielle de 1864, ni les élections pour le Congrès de 1861 à 1865. Ces Etats ne furent pas représentés dans le Congrès, mais le Congrès lui-même n'en continua pas moins à subsister avec ses pleins pouvoirs légaux ; il fut diminué, seulement, dans le nombre de ses membres. De même le Parlement Britannique continuerait à fonctionner malgré l'absence de tous les pairs et de tous les représentants d'Ecosse.

IX. — L'Etat, dans sa sphère particulière, est tout aussi bien légalement souverain, et a tout autant le droit d'exécuter sa propre volonté que le Gouvernement national dans la sienne ; et cela pour la même raison. Toute autorité vient du peuple. Le peuple a cédé une partie de son autorité suprême au Gouvernement national, une autre au Gouvernement de l'Etat. Tous les deux détiennent le pouvoir au même titre, et pour ce motif le Gouvernement national, bien que le dernier mot lui appartienne en cas de conflit de pouvoirs, n'a pas plus le droit d'empiéter sur le domaine de l'Etat que l'Etat n'a le droit d'empiéter sur le domaine du Gouvernement fédéral. Les agissements d'un Etat peuvent être répréhensibles, les

motifs qui le guident mauvais, et ses sentiments à l'égard de l'Union déloyaux, tout cela importe peu pourvu qu'il n'y ait pas de sa part usurpation sur le domaine d'action du Gouvernement fédéral. Peut-être croira-t-on que ce principe de séparation n'est aussi formellement établi qu'en théorie et que dans la pratique l'Etat n'obtiendrait pas une aussi grande part de justice que le Gouvernement national, parce que la Cour qui, en dernier ressort, doit résoudre les conflits entre ces deux puissances, est une Cour fédérale et portée pour cette raison en faveur du Gouvernement fédéral. Mais dans la réalité on ne peut signaler de ce chef que très peu, peut-être même aucun acte arbitraire (1).

La Cour Suprême peut être, comme cela est arrivé pendant les vingt ans qui ont précédé la guerre de Sécession, composée en très grande majorité de partisans des droits des Etats, il n'en est pas moins vrai que, dans aucun cas, elle ne s'écartera beaucoup de la ligne de conduite que ses décisions antérieures lui tracent.

X. — Il existe dans la Constitution de la fédération américaine plusieurs omissions remarquables.

L'une est qu'il n'y a pas attribution au Gouvernement fédéral d'un pouvoir coercitif à l'encontre d'un Etat récalcitrant ou en rébellion. Une autre qu'il n'est fait nulle part mention du droit de sécession. On comprend très bien les raisons pour lesquelles ce droit n'a pas été accordé, mais il n'est pas dit, cependant, qu'il soit refusé.

La Constitution était une œuvre de compromis ; et il

(1) « Quelles que soient les fluctuations que l'on peut observer dans l'histoire de l'opinion publique pendant la période de notre existence nationale, nous pensons que l'on arrivera à cette conclusion que la Cour Suprême, dans les limites de ses fonctions, a toujours tenu d'une main ferme et loyale la balance entre le pouvoir fédéral et le pouvoir de l'Etat. Nous avons confiance qu'il en sera toujours ainsi, aussi longtemps qu'elle aura des obligations à remplir qui exigeront d'elle l'interprétation de la Constitution. » Jugement de la Cour Suprême dans les *Slaughter House Cases*, 16 Wall. 82.

eût été imprudent de soulever certaines questions.

Elle ne renferme aucune déclaration abstraite ou théorique concernant la nature de la fédération et de son Gouvernement, aucune disposition fixant les limites extrêmes de la suprématie de l'autorité centrale en dehors de la sphère particulière qui lui a été attribuée, aucune mention, non plus, relative « aux droits souverains des Etats ». Avec une sorte de prescience des dangers qui en pourraient résulter, les sages de 1787 résolurent de ne pas donner prise à des recherches abstraites ou à des controverses métaphysiques. Ce fut en vain. On ne peut contraindre l'esprit humain. Si le Nouveau Testament n'avait consisté que dans des écrits tels que l'Evangile de saint Mathieu ou l'Epitre de saint Jacques, c'est à peine s'il aurait donné lieu à moins de spéculations théologiques. Malgré son caractère aride, exclusivement juridique et pratique, la Constitution engendra une abondante métaphysique subtile et, pour ainsi dire scholastique, concernant la nature du Gouvernement qu'elle avait créé. Les nœuds gordiens que les jurisconsultes et écrivains américains se plaisaient à former jusqu'en 1861 furent tous tranchés par l'épée du Nord dans la guerre civile : nous n'avons plus à nous en occuper. Il est maintenant admis que l'Union n'est pas un simple pacte entre républiques souveraines, pouvant être rompu à volonté, mais un instrument d'une efficacité continue (1), émanant du peuple entier, et sus-

(1) Ce point de vue fut consacré par les tribunaux dans le fameux cas du *Texas* v. *White* (7 Wall. 700) qui fut jugé par la Cour Suprême après la guerre. Voici ce que dit, dans ses considérants, le Chief-Justice Chase : « L'Union des Etats ne fut jamais une relation artificielle ou arbitraire... Elle reçut sa forme définitive, son caractère et sa sanction dans les articles de Confédération. Dans ces articles, l'Union fut solennellement déclarée « perpétuelle ». Et lorsqu'on s'aperçut que ces articles ne répondaient plus aux exigences du pays, la Constitution fut modifiée de façon « à former une Union plus parfaite ». Il est difficile d'exprimer

ceptible d'être modifié par les Etats seulement dans les formes spéciales qu'il édicte. C'est « une Union indestructible d'Etats indestructibles ».

d'une façon plus claire que dans ces mots l'idée d'une unité indissoluble. Qu'est-ce qui serait indissoluble si ce n'est une Union perpétuelle rendue plus parfaite? Mais la perpétuité et l'indissolubilité de l'Union n'impliquent pas pour les Etats la perte d'une existence individuelle ou séparée, ou le droit de se gouverner eux-mêmes....... On peut affirmer, non sans raison, que le but et la préoccupation de la Constitution sont tout aussi bien la conservation des Etats et le maintien de leurs Gouvernements que la conservation de l'Union et le maintien du Gouvernement national. La Constitution, dans toutes ses dispositions, tend à une Union indestructible formée par des Etats indestructibles. Ainsi, lorsque le Texas devint un des Etats de l'Union, il entra dans une association indissoluble..... Il n'avait plus le droit de réfléchir ou de revenir sur ses actes ; il n'aurait pu le faire que par la révolte ou par le consentement des autres Etats. Considéré comme violation de la Constitution, le décret de sécession adopté par la Convention, et ratifié par la majorité des citoyens du Texas, était radicalement nul et ne pouvait légalement être mis à exécution. Les obligations de l'Etat, comme membre de l'Union, et de chacun de ses citoyens comme citoyens des Etats-Unis, demeurèrent absolues et inaltérables ». L'Etat ne cessa pas de subsister comme Etat, ni ses citoyens d'être les citoyens de l'Union. Voir aussi les cas de *White* v. *Hart* (13 Wall. 646) et *Keith* v. *Clark* (97 U. S. 451).

En ce qui concerne l'argument d'après lequel l'Union établie par la Constitution de 1789 doit être perpétuelle parce qu'elle est considérée comme créée pour rendre plus parfaite une précédente Union perpétuelle, on peut remarquer, en se plaçant au point de vue historique, que cette précédente Union perpétuelle (celle qui reposait sur les articles de Confédération) ne s'est nullement démontrée perpétuelle, mais qu'en fait elle a pris fin par l'acceptation, en 1788, de la nouvelle Constitution par les neuf premiers Etats qui ratifièrent ce pacte. Après cette ratification, la Confédération n'existait plus, et les Etats de la Caroline du Nord et de Rhode Island qui, durant plusieurs mois, refusèrent d'entrer dans la nouvelle Union ne faisaient évidemment plus partie de l'ancienne; ils demeuraient ainsi, *de jure* sinon *de facto*, isolés du monde. Ne peut-on pas dire, dès lors, de ceux qui ont renversé cette Union qu'ils prétendaient perpétuelle qu'ils n'avaient plus le droit de la considérer comme telle, et de tirer du mot « perpétuelle » un

De la reconnaissance de l'indestructibilité de l'Union découle cette conséquence, c'est qu'il doit exister quelque part une force capable de la maintenir. Il est admis que cette force est le Gouvernement national. « Il peut exercer tous les pouvoirs essentiels à la préservation et à la protection de sa propre existence et de celle des Etats, ainsi qu'au maintien des relations constitutionnelles des Etats avec lui, et des Etats entre eux (1) ».

Le Gouvernement national, se demandera-t-on peut-être, ne serait-il pas tenté « d'abuser de ses pouvoirs, et d'en abuser au point de détruire les Etats eux-mêmes, et de changer la Fédération en un gouvernement central? Il n'existe pas un autre pouvoir que le Pouvoir judiciaire fédéral pour empêcher une telle catastrophe, et la justice fédérale n'a, on le sait, à sa disposition qu'une force morale et non une force matérielle ».

Sans doute, cela peut se produire, mais il faudrait pour cela que l'opinion publique soutînt le Gouvernement national — c'est-à-dire que la masse de la Nation qui, actuellement, maintient le système fédéral parce qu'elle l'apprécie à sa valeur, fût possédée du désir de le renverser. Un pareil désir pourrait se manifester sous une forme légale par des amendements à la Constitution, qui changeraient ainsi entièrement la nature du Gouvernement. Ou bien encore, dans le cas où la minorité serait assez forte pour empêcher l'adoption de ces amendements,

argument contre ceux qui essayèrent de renverser la nouvelle Union en 1861, comme on avait renversé l'ancienne en 1788 ? La réponse à la question considérée à ce point de vue semble être qu'il faut admettre que les agissements de 1788 étaient, en réalité, révolutionnaires. En ratifiant cette année-là leur nouvelle Constitution, les neuf Etats déchirèrent et annulèrent leur pacte précédent qu'ils regardaient, cependant, comme ayant un caractère perpétuel. Mais ils le firent pour pouvoir conclure un pacte meilleur et plus durable, et leur attitude extra-légale fut largement justifiée par la nécessité.

(1) Venable, *ut supra*.

et que le désir de la majorité fût suffisamment violent, la majorité qui détient le Gouvernement national passerait par dessus les moyens légaux et emploierait des moyens révolutionnaires. Dans l'une et l'autre hypothèse, et toutes les deux sont improbables, le changement d'esprit du peuple américain sera la preuve que le Fédéralisme a fait son temps, et que le moment est venu pour une nouvelle forme de la vie politique.

CHAPITRE XXVIII

RELATIONS DE TRAVAIL DU GOUVERNEMENT NATIONAL ET DES GOUVERNEMENTS D'ETATS

Le trait caractéristique et l'intérêt particulier que présente l'Union américaine consistent en ce qu'elle nous montre deux gouvernements s'étendant sur le même territoire, mais dont le fonctionnement est distinct et séparé. Elle ressemble à une vaste usine où deux jeux de machine sont en activité; les roues en mouvement paraissent s'entremêler, les courroies de transmission s'entrecroiser, et, cependant, chaque jeu accomplit sa tâche sans toucher ni entraver l'autre. Maintenir le Gouvernement national et celui des Etats chacun dans sa sphère respective, empêcher tout conflit et tout frottement entre eux, telle fut la préoccupation principale des auteurs de la Constitution. Cette tâche était d'autant plus nécessaire et délicate que jusqu'alors les Etats avaient été presque indépendants et jaloux de leurs prérogatives, et que si, d'autre part, il se produisait un frottement, le Gouvernement national ne pouvait pas y remédier en corrigeant les défauts du mécanisme. En effet, le Gouvernement national, étant lui-même l'œuvre de la Constitution, n'a pas le droit de modifier cette Constitution, mais peut seulement en appeler aux citoyens des Etats ou à leurs législatures pour l'amender. Les hommes de 1787 comprirent l'importance capitale qu'il y avait à prévenir et à éviter toute occasion de conflit, et cherchèrent à atteindre leur but par l'application simul-

tanée de deux systèmes. L'un était de ramener les fonctions du Gouvernement à un minimum irréductible de fonctions absolument nécessaires à la sécurité nationale, de manière à laisser toutes les autres entre les mains des Etats. L'autre fut de donner à ce Gouvernement, dans les limites de ses fonctions, une action directe et immédiate sur les citoyens : de cette façon, il exerçait sur eux son autorité non pas par l'intermédiaire des Etats, mais par ses propres fonctionnaires à lui. Ce furent là les principes fondamentaux dont la justesse a été démontrée par l'expérience, et qui mériteront d'être pris en considération par ceux qui, plus tard, dans d'autres pays, auraient à établir une constitution fédérale ou quasi-fédérale. Ils furent étudiés, et, dans une mesure importante adoptés, bien qu'avec une certaine indépendance d'esprit, par les fondateurs de la Constitution actuelle de la Confédération suisse, cette Constitution dont le succès constitue un nouveau témoignage de la justesse des doctrines américaines.

Les rapports de travail du Gouvernement national avec les Etats peuvent être considérés à deux points de vue : rapports avec les Etats comme communautés, rapports avec les citoyens des Etats comme simples particuliers, ces citoyens étant, en effet, en même temps des citoyens de l'Union.

Le Gouvernement national est par trois points en contact avec les Etats considérés comme corps constitués. Le premier est l'aide qu'ils lui prêtent pour former le Gouvernement national ; le second, le contrôle exercé sur eux par la Constitution fédérale au moyen des Cours fédérales ; le troisième, le contrôle exercé sur eux par la Législature fédérale et par le Pouvoir exécutif fédéral pour l'accomplissement des fonctions de gouvernement que ces autorités détiennent.

I. — Les Etats contribuent à former le Gouvernement national en choisissant les électeurs présidentiels, en nommant les sénateurs et en fixant les conditions qui doivent être

réunies pour pouvoir participer à l'élection des membres de la Chambre des Représentants (1). Aucune difficulté ne s'est élevée (sauf pendant la Guerre Civile) à raison du refus des Etats de remplir leurs devoirs ; chaque Etat est, en effet, très désireux d'exercer le plus d'influence possible sur le Pouvoir exécutif national et sur le Congrès. Remarquons combien grande est la liberté laissée aux Etats. Un Etat est maître de désigner, comme il l'entend, les électeurs présidentiels, et tous les Etats, aujourd'hui, les désignent par vote populaire. Durant les trente premières années de l'Union, beaucoup d'Etats laissèrent le choix des électeurs à leurs législatures respectives. De même un Etat, par cela même qu'il a le droit de régler les conditions d'électorat pour ses élections d'Etat, a celui de les réglementer pour les élections des membres de la Chambre fédérale des Représentants ; il peut, soit admettre au droit de vote, soit priver de ce droit des personnes que d'autres Etats auraient exclues ou admises. C'est ainsi que quinze Etats permettent aujourd'hui aux étrangers domiciliés, mais non encore naturalisés, de voter ; et que tout Etat qui, comme celui de Wyoming, donnerait aux femmes le droit de suffrage pour ses propres élections d'Etat leur accorderait, par voie de conséquence, ce même droit de suffrage pour les élections du Congrès (2). Sur ce point, la seule restriction imposée aux Etats est celle du quinzième amendement, qui interdit de priver un citoyen du droit de vote, à raison « de sa race, de sa couleur, ou de son ancien état de servitude (3) ».

(1) Le Congrès peut fixer par une loi l'époque, le lieu et la procédure des élections des Représentants (Const. art. Ier § 4). Il l'a fait dans une certaine mesure.

(2) Quelques Etats donnent le droit de vote aux tribus Indiennes. Il est singulier mais vrai que dans les Etats où les partis sont presque d'égale force, les votes des personnes qui ne sont pas encore citoyens des Etats-Unis pourraient modifier, dans ces Etats, le choix des électeurs présidentiels, et, par suite, changer, peut-être, dans l'Union le résultat de l'élection présidentielle.

(3) Les Constitutions de quelques Etats reproduisent la vieille in-

II. — La Constitution fédérale enlève aux Etats certains droits qu'ils auraient exercés sans cette spoliation. Quelques-uns, comme celui de conclure des traités, sont manifestement impraticables pour eux, et les Etats ne devraient pas les regretter (1). D'autres restreignent sérieusement leur action. Les Etats sont susceptibles d'être cités devant les tribunaux fédéraux par un autre Etat ou par une puissance étrangère. Ils ne peuvent pas, à moins d'avoir obtenu le consentement du Congrès, taxer les exportations et les importations, ou, dans n'importe quel cas, passer une loi détruisant les effets d'un contrat. Ils doivent livrer à la justice d'un autre Etat les fugitifs. Il appartient aux Cours de justice de décider si les Etats ont enfreint quelques-unes de ces restrictions; quant à la Cour fédérale Suprême, elle est toujours appelée, sinon en premier, du moins en dernier ressort, à se prononcer. Lorsqu'il est reconnu que les Etats ont commis un excès de pouvoir, leur acte, qu'il soit législatif ou exécutif, est nul de plein droit (2).

terdiction du droit de vote pour les nègres ; trois autres Etats excluent de ce droit les habitants du Céleste Empire, mais ces dispositions sont annulées par le quinzième amendement à la Constitution.

(1) Comme les Etats n'étaient pas accoutumés à agir comme républiques souveraines dans les relations internationales, ils cédèrent ce droit sans récrimination au Gouvernement national. Par contre, l'histoire de la Suisse nous montre la résistance qu'opposèrent les grands cantons à abandonner la pratique d'envoyer des ambassadeurs auprès des puissances étrangères pour conclure, en leur nom, des traités.

(2) M. le Juge Miller fait observer (Discours du centenaire à Philadelphie) « que jamais, depuis la fondation de l'Union, il n'y a eu de périodes où l'on ne trouve dans le Code des lois de quelques-uns des Etats des dispositions votées en violation des articles de la Constitution concernant le commerce, frappant de droits ou d'autres charges le libre échange des substances alimentaires, établissant des tarifs prohibitifs à l'égard des productions des autres Etats, ou essayant de réglementer le commerce, toutes choses que la Constitution réserve au Congrès ». Ces dispositions chaque fois qu'elles ont été soumises aux tribunaux, ont été, cela va sans dire, annulées.

Le Président, en sa qualité de Pouvoir exécutif national, et le Congrès comme Assemblée législative nationale, ont reçu de la Constitution le droit d'intervenir auprès des Etats dans certains cas déterminés. Le Congrès, bien entendu, agit, en la circonstance, par voie législative, et quand un de ses Acts fait dans les limites des Pouvoirs à lui conférés par la Constitution est en conflit avec les lois des Etats, il l'emporte sur elles. Il l'emporte en rendant la loi de l'Etat nulle de plein droit, de telle sorte que si un Etat a voté une loi sur une question qui ne lui est pas interdite par la Constitution, et que si, postérieurement, le Congrès passe un Act sur cette même question parce qu'elle rentre dans sa compétence, la loi de l'Etat qui était autrefois valable, devient nulle, du moins en ce qui concerne les points sur lesquels elle est en contradiction avec l'acte du Congrès. Le Congrès, par exemple, a le droit d'établir une législation unique dans toute l'Union sur la faillite. En vertu de ce pouvoir, il a voté, autrefois, des lois à ce sujet ; mais elles ont été abrogées ; aujourd'hui, cette matière est abandonnée aux Etats, et il existe dans chacun d'eux une législation spéciale sur la faillite (1). Supposons que le Congrès vienne à légiférer de nouveau sur cette question ; les lois d'Etats perdraient toute leur force (2), sauf à revivre, si la loi du Congrès était abrogée encore une fois. Le champ de cette législation simultanée est vaste, et le Congrès n'a

Il a été jugé récemment qu'un Etat ne pouvait pas interdire à un voiturier public d'introduire sur son territoire des liqueurs enivrantes provenant d'un autre pays (*Bowman* v. *C.* et *N. W Rly.*125 U.-S., p. 465) ; cf. *Leisy* v. *Hardin*, 135 U.-S., p. 100 ; *Minnesota* v. *Barber*, 136 U.-S., p. 313.

(1) Voir le cas intéressant de *Sturges* v. *Crowninshield*, 4 Wheat. 196.

(2) Dans ce cas, elles perdraient entièrement leur force, car le pouvoir dû Congrès étant d'établir une législation unique, l'existence parallèle de lois différentes dans les divers Etats priverait la loi des faillites de son caractère d'uniformité dans l'Union.

pas encore usé de tous les droits à lui conférés pour supplanter l'action des Etats.

Nous avons fait remarquer dans le chapitre précédent que deux méthodes opposées doivent être employées pour déterminer, d'une part, les pouvoirs du Congrès, de l'autre ceux des Etats. La présomption est toujours en faveur de l'Etat. Pour démontrer qu'il n'a pas le droit de légiférer sur un sujet, il faut découvrir dans les quatre coins de la Constitution une prohibition expresse de ce droit qu'il possède *prima facie*, ou une autre prohibition cachée résidant dans ce fait que la législation créée par son acte serait en conflit avec l'autorité fédérale légale (1). D'un autre côté, la présomption est toujours contre le Congrès, et pour qu'il puisse légiférer, il est nécessaire que la Constitution ait donné au Congrès un droit formel (2). Ce pouvoir lui a-t-il été octroyé, l'Act du Congrès, aussi longtemps qu'il demeure couché sur le statute-book, a toute l'autorité de la Constitution elle-même. Dans quelques cas, cette attribution de pouvoir au Congrès est le corollaire d'une prohibition imposée aux Etats. Tel est, notamment, le cas en ce qui concerne les amendements à la Constitution en vue de la protection des nègres récemment affranchis. Ces amendements interdisent aux Etats de reconnaître l'esclavage, ou de traiter d'une manière hostile une classe quelconque de citoyens ; la protection s'étend même en dehors des citoyens puisque « aucun Etat ne doit refuser à n'importe quelle personne résidant sur son territoire la protection égale des lois ». En outre, ils donnent au Congrès pleins pouvoirs et ce

(1) Il en est autrement dans la Constitution fédérale du Canada. Voir la note au chapitre xxx.

(2) Cette attribution de pouvoirs n'a pas besoin d'être expresse. Il a souvent été reconnu qu'un pouvoir qui serait la conséquence d'un pouvoir attribué d'une façon expresse pouvait très bien être conféré au Congrès d'une façon implicite. Voir *M. Culloch* v. *Maryland*, 4 Wheat. p. 316, et *post*, chapitre xxxiii.

mot de pouvoirs, dans la pratique, signifie ordre pour renforcer par des lois sévères les restrictions imposées aux Etats. C'est ce qu'a fait le Congrès, mais on a considéré que quelques-uns de ses Acts avaient dépassé les prescriptions des amendements et étaient nuls (1), sans qu'ils fussent couverts par l'attribution du pouvoir.

Lorsque le Président intervient auprès d'un Etat, il agit soit en vertu de son devoir de faire exécuter la législation du Congrès, soit en vertu des pouvoirs exécutifs discrétionnaires que lui accorde la Constitution. Ainsi un Etat abandonne-t-il la forme républicaine de Gouvernement, son devoir est de notifier le fait au Congrès afin de garantir, comme le veut la Constitution, cette forme de Gouvernement. Une insurrection éclate-t-elle contre l'autorité de l'Union, il envoie (comme en 1861) des troupes fédérales pour la réprimer. Existe-t-il dans un Etat deux Gouvernements rivaux dont chacun se déclare le Gouvernement légitime, le Président peut, spécialement en dehors des sessions du Congrès, reconnaître et soutenir le Gouvernement qui lui paraîtra régulier et constitutionnel (2).

On peut se demander si ce sont là les seuls cas dans lesquels l'autorité fédérale peut intervenir auprès d'un Etat pour le maintien de l'ordre. La loi et la police, le châtiment des crimes, le respect des droits civils sont ils laissés entièrement au bon plaisir des Etats? La réponse est la suivante :

(1) Voir l'appendice de la dernière édition des *Commentaries* de Story, et la *Constitution of the United States Annotated* de Desty.

(2) En 1874-1875, un conflit s'éleva dans la Louisiane entre deux Gouvernements. Chacun prétendait être le Gouvernement légal de l'Etat. Le Président accorda l'appui des troupes fédérales à l'un d'eux, et cet acte reçut plus tard l'approbation du Congrès. On s'est demandé, toutefois, si ce cas répondait bien à l'expression de « troubles intérieurs » au sens de l'art. IV, § 4 de la Constitution.

Toutes infractions aux lois fédérales sont soumises aux Cours fédérales, et punissables par l'autorité fédérale. Il n'y a pas de *common law* fédéral pour crimes.

Tout refus d'obéissance à l'exécution d'une loi fédérale peut être réprimé par l'autorité fédérale.

Toutes attaques contre le domaine fédéral, tous troubles naissant à cette occasion peuvent être étouffés par l'autorité fédérale.

Tous jugements prononcés dans les causes civiles par les Cours fédérales sont exécutés par les officiers de ces Cours.

Les autres infractions et désordres, quels qu'ils soient, sont tous réprimés par les autorités dûment constituées de l'Etat, qui ont, cependant, le droit, dans un cas, de réclamer l'appui de l'Union.

Ce cas est celui où des troubles graves se produisant dans un Etat, le Président est obligé, sur la demande de la législature ou du Pouvoir exécutif de l'Etat, de les réprimer en faisant appel à la force armée de l'Union, ou en donnant l'ordre à la milice d'un autre Etat de pénétrer dans le territoire insoumis. En 1794, Washington étouffa dans la Pennsylvanie l'insurrection appelée « Whisky Insurrection » avec l'aide des milices de Pennsylvanie, de New-Jersey, de Virginie et de Maryland (1). Le Président Grant dut se servir de la force armée durant les troubles qui eurent lieu dans plusieurs Etats du Sud après la guerre civile ; le Président Hayes agit de même pour la répression des émeutes provoquées en 1877 en Pennsylvanie par les grandes grèves de chemins de fer. Dans certains cas cependant tels que la « Dorr rebellion » dans le Rhode Island en 1842 (2), l'Etat a réprimé lui-même

(1) Ce fut la première manifestation par les armes de l'autorité de l'Union ; elle produisit sur l'opinion publique un effet extraordinaire.

(2) Le Président Tyler donna l'ordre aux milices de Connecticut et de Massachussets de se tenir prêtes, à la réquisition du Pou-

une révolte contre son Gouvernement légal. C'est le devoir d'un Etat d'agir ainsi chaque fois qu'il le peut et de n'appeler à son secours l'autorité fédérale que dans les cas extrêmes où la résistance atteint des proportions excessives.

Jusqu'ici nous avons considéré les rapports du Gouvernement national avec les Etats en tant que communautés politiques. Examinons maintenant ces rapports avec les simples citoyens de ces Etats. Ils sont, à la fois, citoyens de l'Union et des Etats, et doivent fidélité à ces deux pouvoirs. Chacun d'eux a droit à leur obéissance. Auquel doivent-ils donner la préférence en cas de conflit ?

Le droit de l'Etat à l'obéissance s'étend sur un champ plus vaste. *Prima facie*, une loi de l'Etat, un ordre de ses autorités compétentes, lient le citoyen. Le Gouvernement national, au contraire, a un pouvoir restreint. Il ne peut légiférer ou donner des ordres que dans certaines occasions ou sur certains sujets. Mais, dans les limites de son pouvoir, son autorité est supérieure à celle de l'Etat, et le citoyen lui doit obéissance même à l'encontre de l'Etat. Un fait récent le prouve d'une façon très claire : il se réfère à un fonctionnaire d'Etat qui eut à souffrir pour avoir obéi à son Etat alors que ses lois étaient en opposition avec celles de la Constitution fédérale. Une loi de Californie avait donné aux autorités de la cité et du comté de San-Francisco le pouvoir de réglementer le régime intérieur des prisons. Ces autorités avaient décrété, en 1876, que tout homme détenu dans les prisons du Comté serait « dès son arrivée, tondu jusqu'à un pouce de la peau ». Le shériff avait, en vertu de ce décret, fait couper la queue à un pri-

voir exécutif de Rhode Island, à protéger la frontière du Rhode Island au cas où des insurgés essaieraient d'y pénétrer. Lui-même prit des mesures pour l'envoi éventuel de troupes régulières des Etats-Unis mais la milice de Rhode Island fut à la hauteur de la situation et réussit à réduire Dorr.

sonnier chinois, Ho-Ah-Kow ; il fut poursuivi par ce dernier en dommages-intérêts. La Cour considérant que ce décret avait été rendu uniquement dans le but de léser les Chinois qui regardent la conservation de leur queue non seulement comme une question d'honneur mais aussi comme une affaire de religion, et que, partant, ses effets étaient partiaux et iniques, et en opposition avec le quatorzième amendement de la Constitution des Etats-Unis, le déclara nul, et condamna le shériff (1). Des tentatives subséquentes de même nature dirigées contre les Chinois, et faites sous le couvert de la Constitution de Californie de 1879 et de diverses lois prises en conformité de ses dispositions, ont été annulées par les Cours.

On peut, ainsi, établir une ligne de conduite sûre pour les citoyens : S'assurer du caractère constitutionnel de la loi fédérale (c'est-à-dire s'assurer qu'elle pouvait être votée par le Congrès). Dans ce cas s'y conformer malgré tous les risques et périls ; dans le cas contraire n'en tenir aucun compte, et obéir à la loi de son Etat. Peut-être trouvera-t-on difficile pour de simples citoyens de résoudre cette question. Comment pourront-ils décider un point de droit si délicat, déterminer le droit du Congrès de voter telle ou telle loi, considérant surtout que la question peut être douteuse et n'avoir jamais été tranchée par les Cours ? Mais en pratique la question offre moins d'inconvénients qu'on ne serait tenté de le croire ; le Congrès et les législatures d'Etat ont appris à rester dans leurs sphères respectives, et les conflits qui s'élèvent entre eux sont rarement de nature à donner des inquiétudes à un citoyen ordinaire.

La même remarque s'applique aux conflits pouvant s'élever au sujet d'ordres différents émanant des fonc-

(1) Affaire de *Ho Ah Kow* v. *Matthew Nunan* (Juillet 1879), 5 Sawyer, *Circuit Court Reports*, p. 552. Un règlement analogue avait été quelques années auparavant courageusement frappé de veto par Alvord, alors maire de San Francisco.

tionnaires du Pouvoir exécutif national et des fonctionnaires de l'Etat. Le fonctionnaire national agit-il conformément à ses pouvoirs constitutionnels, on lui doit obéissance, de préférence au fonctionnaire de l'Etat ; inversement, le fonctionnaire de l'Etat demeure-t-il dans les limites de ses attributions et le fonctionnaire national outrepasse-t-il les droits à lui conférés par la Constitution fédérale, c'est au premier que le citoyen a le devoir d'obéir.

Les limites des pouvoirs judiciaires sont plus difficiles à établir. Chaque citoyen peut ester en justice, soit comme demandeur, soit comme défendeur, ou être poursuivi, tout à la fois devant les Cours de son Etat ou devant les Cours fédérales ; mais, dans certains cas, ce sont les Cours d'Etat et dans d'autres les Cours fédérales qui sont régulièrement compétentes, tandis que, dans plusieurs autres, faculté est laissée aux parties de choisir le tribunal auquel elles veulent recourir. Parfois, le demandeur qui a intenté son action devant la Cour d'un Etat, découvre, après que l'affaire est engagée, l'existence d'un article du droit fédéral lui accordant la faculté soit à lui, soit au défendeur de porter l'affaire devant une Cour fédérale : d'autres fois, il s'aperçoit qu'il a le droit d'interjeter appel d'une Cour d'Etat à une Cour fédérale, lorsque le jugement rendu met entrave à l'application de la loi fédérale. Il arrive tous les jours que des procès sont ainsi transférés d'une Cour d'Etat à une Cour fédérale, mais on n'est pas libre de faire le contraire et de porter une affaire d'une Cour fédérale à une Cour d'Etat. Dans la sphère des lois d'Etat pures — et, la plus grande part des affaires rentrent dans cette catégorie — il n'y a pas d'appel possible d'une Cour d'Etat à une Cour fédérale, et bien que le point de droit en discussion dans le procès ait été soulevé devant la Cour Suprême de l'Union et tranché par elle, un juge d'Etat, dans un cas qui est une application des lois d'Etat, n'est nullement astreint à prendre

en considération l'arrêt intervenu. Il a seulement pour lui une valeur morale, telle qu'on pourrait en accorder une à la décision d'une Cour anglaise. S'agit-il d'une question qui est tranchée par une loi d'Etat, loi usuelle ou loi constitutionnelle, à propos de laquelle les tribunaux d'Etat ont décidé dans un sens et les tribunaux fédéraux dans un autre le juge d'Etat a le devoir de se conformer à la jurisprudence des tribunaux d'Etat. On va plus loin encore dans cette voie, et une Cour fédérale, jugeant en vertu de la législation de l'Etat, doit revenir sur ses propres décisions antérieures plutôt que de s'écarter de la jurisprudence admise par la Cour Suprême d'Etat (1). Tout cela paraît extrêmement compliqué, mais dans la pratique ce système est moins épineux qu'il ne semble, parce que les hommes de loi américains sont habitués à tous ses détours.

Lorsqu'une personne a le choix dans un procès, entre un tribunal d'Etat, et un tribunal fédéral, elle est, parfois, portée à choisir ce dernier, surtout si sa cause est bonne, car les juges fédéraux sont plus indépendants que la plupart des juges des Etats et moins disposés à se laisser influencer par des considérations étrangères. De même, si elle craint quelque préjugé local, elle s'adressera, de préférence, au tribunal fédéral, parce que les jurés viennent de plus loin et que les juges font preuve de plus d'autorité dans la direction et le contrôle du jury. Il est, toutefois, d'une manière usuelle, plus pratique de porter l'affaire devant un tribunal d'Etat; il en existe un dans chaque comité tandis que les tribunaux fédéraux sont

(1) C'est notamment la règle pour les procès où une question de propriété est en discussion. Mais, bien que la théorie soit celle qui est exposée au texte, en pratique les Cours fédérales (spécialement dans les procès commerciaux) interprètent à leur façon la loi de l'Etat, et on a pu les accuser d'avoir été jusqu'à créer une sorte de *common law* fédéral.

comparativement moins nombreux ; bien des Etats n'en ont qu'un (1).

L'autorité fédérale, qu'elle soit exécutive ou judiciaire, agit directement sur les citoyens des Etats par ses fonctionnaires qui sont tout-à-fait distincts et indépendants des fonctionnaires des Etats. Les taxes indirectes fédérales, par exemple, sont levées tout le long des côtes et dans tout le pays par des douaniers et des employés de la régie, placés sous les ordres du Ministre des Finances à Washington. Les jugements des tribunaux fédéraux sont exécutés par les « marshals » des Etats-Unis, répartis sur tout le territoire et assistés de tout un Etat-Major. C'est là une disposition de la plus haute importance ; elle permet au Gouvernement national central de faire sentir partout son autorité sur le peuple, et de faire respecter ses lois et les ordres de ses fonctionnaires ; peu importe que l'Etat sur le territoire duquel il agit soit ou non loyal, ou que la loi qu'il fait appliquer soit populaire ou tyrannique. Le mécanisme du Gouvernement national est composé de fils qui se ramifient dans l'Union entière comme font les nerfs dans le corps humain et mettent en rapports directs chaque coin du pays avec le Pouvoir exécutif central. Il en est de même pour l'armée ; il est vrai, que l'armée est si peu nombreuse, et se trouve dans un si petit nombre de villes, étant presque tout entière cantonnée dans le Far West où les raids des Indiens sont à craindre, qu'elle ne fait pour ainsi dire pas partie de cette organisation.

Qu'arrive-t-il si l'autorité du Gouvernement national est entravée, si, par exemple, on s'oppose à la mise à

(1) Un demandeur qui a des raisons de croire que l'influence locale lui sera favorable choisira de préférence un tribunal de l'Etat, mais le défendeur peut obtenir que le transfert de l'affaire devant un tribunal fédéral, s'il est citoyen d'un autre Etat ou étranger, ou bien si le débat est de la compétence de la juridiction fédérale.

exécution d'un jugement rendu par la Cour fédérale, ou que la saisie par les employés de régie d'une distillerie clandestine soit arrêtée?

Supposons le marshal des Etats-Unis ou tout autre fonctionnaire fédéral incapable de venir à bout de la résistance matérielle qu'on lui oppose; il peut sommer tous les bons citoyens de lui prêter aide et assistance, absolument comme le shériff peut sommer le *posse comitatus*. Cet appel est-il insuffisant, il doit en prévenir le Président, qui peut soit donner des ordres aux troupes fédérales, soit requérir la milice de l'Etat où la résistance lui est signalée, afin d'en avoir raison. Des fonctionnaires fédéraux inférieurs n'ont pas le pouvoir de réquisitionner la force armée de l'Etat. Le principe de *common law* que tous les citoyens doivent aider les serviteurs de la loi est aussi bien appliqué en Angleterre qu'en Amérique, mais il est également vrai dans l'un et l'autre de ces pays que ce qui est l'affaire de tout le monde n'est l'affaire de personne. Dans la pratique, les autorités fédérales ne rencontrent pas de résistance dans les Etats les mieux organisés et dans les districts les plus avancés en civilisation. Mais dans les régions montagneuses du Tennessee, du Kentucky, de la Caroline du Nord, les fonctionnaires chargés de la perception des impôts éprouvent de grandes difficultés dans l'application des lois de régie; la nature y est sauvage, les rochers et les bois offrent des cachettes faciles, et la population est toute disposée à favoriser les contrebandiers. Dans quelques Etats de l'Ouest, un jugement émanant d'une Cour, soit fédérale, soit d'Etat, est assez souvent méprisé (1). Avant que la

(1) Les agressions contre les Chinois, que les autorités fédérales ont eu à réprimer, se sont surtout produites non pas dans les Etats mais dans les territoires (tels que l'étaient tout récemment encore Washington et Montana), où l'action directe du Gouvernement fédéral est plus puissante que dans les Etats. Voir chapitre XLVII.

guerre de Sécession n'eût affermi l'autorité du Gouvernement central sur des bases inébranlables, les choses étaient, il va sans dire, bien pires encore ; et la loi fédérale n'offrait pas une protection absolue soit pour les personnes qui se rendaient impopulaires dans quelques districts en prêchant l'abolition, soit pour les capteurs d'esclaves qui essayaient, en vertu des lois sur les esclaves fugitifs, de rattraper dans les Etats du Nord les esclaves qui s'étaient enfuis de chez leurs maîtres (1). La passion fut poussée à son paroxysme, et quelque grand que soit le respect pour la loi, il faut en Amérique comme partout ailleurs compter avec la passion.

La question est plus délicate, lorsque les autorités dûment constituées d'un Etat refusent de reconnaître les lois et les ordres du Gouvernement national. C'est ce qui est déjà arrivé plusieurs fois.

En novembre 1798, la législature de Kentucky prit des résolutions déclarant que la Constitution n'impliquait pas la soumission des Etats à un Gouvernement général, mais qu'elle était plutôt un pacte par lequel les Etats créaient un Gouvernement général pour des objets déterminés et lui déléguaient certains pouvoirs bien définis ; que si le Gouvernement général s'arrogeait des pouvoirs qui ne lui avaient pas été délégués, ses actes étaient inconstitutionnels et nuls, et que, du reste, il n'était pas le juge exclusif et final de l'étendue des droits à lui conférés. Cinq semaines après, la législature de Virginie prit des résolutions analogues, mais plus réservées, omettant, entre autres, la dernière que nous venons de mentionner. Les deux Etats furent d'accord pour déclarer inconstitutionnels les Acts concernant la Sédition et les

(1) On considéra comme un principe qu'un Etat ne pouvait pas autoriser ses Cours à appliquer les lois concernant les esclaves fugitifs. C'étaient des lois fédérales, et leur application appartenait au Gouvernement national seul. Consulter *Prigg* v. *Pennsylvania*, 16 Pet. 539.

Etrangers, récemment votés par le Congrès, et demandèrent aux autres Etats de se joindre à eux et de leur prêter leur concours pour en obtenir l'abrogation (1). Sept Etats répondirent, tous négativement.

En 1808, les législatures de quelques Etats de la Nouvelle Angleterre prirent des résolutions condamnant l'embargo que le Gouvernement national avait établi par un Act de cette même année. Les magistrats des Etats enhardis par ces résolutions firent preuve d'une attitude manifestement hostile à cet embargo et le déclarèrent inconstitutionnel ; dans quelques villes de la côte, le peuple opposa de la résistance ; et les Cours fédérales, dans la Nouvelle Angleterre, réussirent rarement à trouver des jurés qui consentissent à rendre un verdict de culpabilité même dans les cas de flagrants délits les plus manifestes. Au début de la guerre de 1812, les gouverneurs de Massachussets et du Connecticut firent défense à la milice de leurs Etats respectifs de quitter le territoire, alléguant que la réquisition faite par le Président, en vertu d'un Act du Congrès, était inconstitutionnelle. En octobre 1814, les législatures de ces deux Etats et celle de Rhode-Island,

(1) Des discussions interminables se sont élevées en Amérique sur le véritable sens et le but de ces fameuses résolutions. On peut en trouver un exposé très clair dans un article de M. Alex. Johnston « Kentucky Resolutions dans le *American Cyclopædia of Political Science*. Les résolutions de Kentucky furent rédigées par Jefferson qui ne s'en reconnut, toutefois, l'auteur qu'en 1821 ; celles de Virginie le furent par Madison, homme plus prudent. Ceux qui défendent l'attitude de Jefferson soutiennent, probablement avec raison, que son dessein n'était pas la résistance armée, mais qu'il voulait arriver à amender la Constitution afin d'annuler l'interprétation que lui donnaient les Fédéralistes.

Les partisans les plus autorisés de la doctrine des droits de l'Etat me fait observer le Juge Cooley auraient probablement été obligés de reconnaître que l'annulation, par les Etats, de tous les Acts illicites, faits sous le couvert de la Constitution, que visaient les Résolutions, était une annulation par les moyens constitutionnels.

envoyèrent des délégués à une Convention à Hartford ; le sentiment hostile à la guerre qui prévalait dans la Nouvelle Angleterre avait pris, dans ces deux Etats, un développement considérable. La Convention d'Hartford, après avoir siégé trois semaines en Commission secrète, rédigea un rapport dans lequel elle déclarait : « Que le devoir des autorités des Etats était de veiller sur les droits réservés comme celui des autorités des Etats-Unis était d'exercer les pouvoirs délégués ». Elle établissait ainsi une doctrine qui était, en substance, semblable aux résolutions de Kentucky, mais à laquelle elle ajoutait des amendements, et laissait pressentir la possibilité d'une action ultérieure au cas où ils seraient rejetés. Le Massachussets et le Connecticut adoptèrent ce rapport, mais la paix avait été conclue avec la Grande-Bretagne avant l'arrivée de leurs commissaires à Washington.

En 1828-30, la Géorgie refusa d'obéir à un Act du Congrès concernantles Indiens Cherokee, et de reconnaître les traités que les Etats-Unis avaient conclus avec cette tribu et celle des Creeks. La législature Géorgienne vota et fit exécuter des Acts au mépris de l'autorité fédérale, et ne tint aucun compte des ordres de la Cour Suprême ; le Président Jackson, qui nourrissait la vieille haine du pionnier contre les Indiens, refusa d'intervenir.

Finalement, en 1832, la Caroline du Sud, d'abord dans une Convention d'Etat, ensuite par une décision de sa législature, simplifia, tout en prétendant qu'elle ne faisait que les reproduire, les résolutions de 1798 de Kentucky ; elle déclara nul et non avenu, en ce qui la concernait, le tarif imposé par le Congrès, et commença ses préparatifs de guerre en faveur de la Sécession. Dans aucun de ces cas, le débat ne fut liquidé pas plus devant les Cours que sur le champ de bataille (1) ; et les ques-

(1) Les Acts qui avaient motivé les plaintes du Kentucky et de la

tions concernant le droit d'un Etat de résister à l'autorité fédérale et les mesures de coercition qu'on pouvait employer contre lui furent laissées de côté pour un arrangement futur. La guerre civile de 1861-1865 mit, enfin, un terme à ces conflits, et depuis cette époque on peut considérer comme définitivement établies les doctrines suivantes :

Aucun Etat n'a le droit de déclarer nul un Act du Gouvernement fédéral (1).

Aucun Etat n'a le droit de se retirer de l'Union.

La seule autorité compétente pour décider finalement sur le caractère constitutionnel d'un Act du Congrès ou du Pouvoir exécutif national est le Pouvoir judiciaire fédéral (2).

Virginie provoquèrent une réaction qui amena la chute du parti fédéraliste qui les avait votés. Parmi les plus importants, l'un fut rapporté, et l'autre, l'Act de Sédition, prit fin en 1801 à l'expiration de son terme. Jefferson, qui devint Président la même année, pour montrer qu'il les désapprouvait, gracia les personnes qui avaient été condamnées en vertu de leurs dispositions. L'Embargo fut levé par le Congrès à la suite de la forte opposition qu'il rencontra dans la Nouvelle Angleterre. On peut dès lors admettre que dans ces cas la victoire resta en réalité aux Etats protestataires. Quant à la résistance de la Caroline du Sud au tarif, elle fut tranchée par un compromis.

(1) Comme il a été dit, tout fonctionnaire de l'Etat ou tout simple citoyen est libre de ne pas obtempérer à une loi du Gouvernement fédéral, s'il la considère inconstitutionnelle, mais il le fait à ses risques et périls.

(2) Toute Cour, soit de l'Etat, soit fédérale, peut statuer en première instance sur une question de cette nature. Mais si la question est purement politique, elle ne peut être tranchée, sous aucun prétexte, par une Cour (voir chapitre xxiv) ; et dans ce cas la décision des départements politiques (Congrès ou Président, selon le cas) du Gouvernement fédéral est nécessairement suprême, sauf, bien entendu, à être rapportée par un autre Congrès ou un autre Président. Les procès qui s'élevèrent au sujet des Acts de Reconstruction après la guerre de Sécession en sont une preuve manifeste. Les tentatives faites pour les soumettre aux Cours échouèrent et les Acts furent exécutés. Voir *Georgia* v. *Stanton*, 6 Wall. p. 57.

Tout acte de la législature ou du Pouvoir exécutif d'un Etat qui est en opposition avec la Constitution, ou avec un acte du Gouvernement national, fait en vertu de la Constitution, est, en réalité, un acte non pas du Gouvernement d'Etat, qui ne peut pas agir légalement contre la Constitution, mais de personnes qui s'arrogent faussement le droit d'agir comme si elles étaient le Gouvernement : il est nul *ipso jure* (1). Ceux qui désobéissent à l'autorité fédérale, prétextant des ordres contraires de l'autorité de l'Etat, sont des insurgés contre l'Union, et c'est à l'Union qu'il appartient de se faire respecter. La contrainte est exercée non contre l'Etat, mais contre les insurgés individuellement, même s'ils sont associés. Un Etat ne peut ni se séparer, ni entrer en rébellion : on ne peut non plus le contraindre.

Telle paraît avoir été la jurisprudence de la Cour Suprême pour les causes qui lui ont été soumises après la guerre civile. Cette interprétation, comme le fait très bien observer le juge Hare (2), tranche la difficulté à laquelle se heurta le Président Buchanan (voir son message du 3 décembre 1860) au sujet de la contrainte exercée par l'Union contre un Etat. Il arguait de l'absence dans la Constitution d'une disposition établissant une pareille contrainte, et du rejet d''une proposition faite dans la Convention de 1787 pour l'autoriser, pour soutenir qu'elle était impossible. La meilleure réponse à ce raisonnement est qu'une disposition de cette nature serait superflue, parce que l'Etat ne peut pas agir légalement à

(1) Il peut, toutefois, arriver que la loi de l'Etat soit inconstitutionnelle en partie seulement, peut-être dans quelques points secondaires. Dans ce cas, cette partie seule est nulle ; l'autre sera maintenue. Par exemple, une loi de procédure criminelle peut être rédigée de manière à avoir une action rétroactive en même temps que des effets dans l'avenir. Son action rétroactive sera annulée, mais les dispositions concernant l'avenir resteront entières (Voir Const. art. I[er], § 10, par. 1).

(2) *American Constitutional Law*, p. 61.

l'encontre de la Constitution. La seule chose nécessaire, c'est le pouvoir contenu sans contestation dans la Constitution (art. III, § 3), d'amener à la raison et de punir tous les individus coupables de trahison envers l'Union (1).

A l'exception des cas signalés, le Gouvernement national n'a pas le droit d'intervenir soit auprès de l'Etat comme république, soit auprès des simples citoyens appartenant à cet Etat : s'il essayait de le faire, la résistance serait légale.

Et quoi donc ! pourrait se demander le lecteur européen ; le Gouvernement national n'a pas le droit et le devoir de réprimer les écarts sociaux et politiques qu'il peut rencontrer dans un Etat, et que la grande majorité de la nation trouverait, sans doute, répréhensibles ! Supposons que le brigandage existe sur une grande échelle dans un des Etats, et mette en péril la vie des citoyens et leurs biens. Supposons les contrats les plus légitimes méconnus sans qu'il soit possible d'obtenir des tribunaux d'Etat leur respect, ou bien encore la police d'intelligence avec les assassins. Supposons l'établissement de lois pernicieuses reconnaissant la polygamie, laissant impuni l'homicide, mettant en fuite le capital en l'accablant sous un poids écrasant d'impôts. La nation restera-t-elle les bras croisés, contemplant l'oppression d'une minorité vertueuse, la prospérité de l'Etat perdue à jamais, et le plus pernicieux des exemples donné aux autres Etats ? Lui sera-t-il interdit de se servir de son autorité suprême pour réprimer de pareils attentats ?

Oui, répondrons-nous. A moins que la législation ou

(1) La législation suisse permet au Gouvernement fédéral d'user de la force vis-à-vis d'un canton réfractaire. On procède ordinairement en logeant des troupes fédérales dans le canton, à ses dépens, jusqu'à ce que son Gouvernement cède — c'est une forme de coercition que la frugalité suisse n'aime pas — ou en refusant à ce canton sa part des subsides fédéraux.

l'administration de cet Etat ne transgressent une disposition de la Constitution fédérale (telle que l'interdiction de voter des lois *ex post facto* ou des lois détruisant les effets des contrats) le Gouvernement national non seulement ne devrait pas, mais ne pourrait pas intervenir. L'Etat doit poursuivre son chemin ; qu'importe le préjudice que causent aux droits des particuliers et aux intérêts de la communauté sa folie ou sa perversité !

Un cas pareil n'est pas simplement imaginaire. Dans les Etats esclavagistes avant la guerre, quoique les nègres ne fussent pas, en règle générale, durement traités, on vota des lois révoltantes, et les choses allaient, chaque jour, de mal en pis. Aujourd'hui même, dans quelques Etats de l'Ouest, les routes et même les chemins de fer sont infestés de brigands ; la justice n'est pas bien établie, et ne peut, d'ailleurs, être obtenue lorsque la loi n'a pas pour elle le soutien de l'opinion publique. L'homicide reste souvent impuni par les Cours, bien qu'il trouve quelquefois un justicier dans le juge Lynch. De même, dans quelques-uns de ces Etats, des lois contraires aux principes d'une saine législation ont été votées, et à leur suite sont nés des ennuis de toutes sortes. Mais le Gouvernement fédéral reste spectateur oisif ; il n'a pas de remords, parce qu'il n'a pas négligé son devoir.

L'explication de ce phénomène est que la grande part d'indépendance laissée aux Etats sous le système fédéral, oblige à accepter certains mauvais actes de leur politique : « La Constitution fédérale, me faisait remarquer un homme des plus autorisés (1), assure la protection des contrats et défend les citoyens contre la tyrannie pouvant résulter de la passion populaire et de la démoralisation ; si on avait voulu aller plus loin et donner à l'Autorité fédérale le pouvoir d'intervenir dans d'autres cas encore plus urgents, on aurait probablement répondu que ces cas auraient été,

(1) Le Juge Cooley.

selon toute vraisemblance, très rares, et que, d'autre part, l'intervention du pouvoir fédéral aurait été le plus souvent malencontreuse, déterminée par la politique et par la passion de parti. Autoriser une pareille intervention aurait été aller à l'encontre de l'esprit de la Constitution, qui regarde comme la meilleure politique l'action du Gouvernement local pour les affaires locales et l'action du Gouvernement central seulement pour les affaires générales. Des inconvénients sérieux devaient certainement se produire, mais la Convention de Philadelphie estima qu'en adhérant strictement à cette politique ils seraient réduits à leur mininum et qu'on pourrait promptement y remédier. Le champ d'action de l'intervention fédérale fut considérablement agrandi après la guerre civile sans pour cela que la division générale de l'autorité entre les Etats et la Nation fût troublée ».

Loin de considérer l'indépendance des Etats comme une faute, quoique une faute inévitable, de leur système fédéral, les Américains sont disposés à louer cette indépendance comme un des mérites de leur Constitution. Ils prétendent qu'en somme le fait de laisser un État vivre à sa guise est non seulement la meilleure méthode, mais l'unique méthode pour assurer la guérison définitive des maux dont il souffre. Ils demeurent fidèles à la fois à leurs principes fédéraux et à leurs principes démocratiques. De même que le *laissez aller*, disent-ils, est la ligne de conduite nécessaire dans un Gouvernement fédéral, de même il doit être la règle pour tous les Gouvernements libres. La loi ne sera forte et respectée qu'autant qu'elle aura l'approbation de la population. Lorsque les citoyens d'un Etat feront de mauvaises lois, ils seront les premiers à en souffrir. Laissons-les souffrir. La souffrance, seule, et rien autre, fera naître chez eux le sentiment de la responsabilité qui est le premier pas dans la voie des réformes. Laissons-les mijoter dans leur jus, se coucher dans le lit qu'ils se sont préparés. S'ils mettent le capital en

fuite, les ouvriers manqueront de travail. S'ils n'assurent pas l'exécution des contrats, le commerce trouvera lui-même son remède ; peut-être sera-il tardif, l'expérience n'en sera que plus décisive. Qu'on n'objecte pas que la minorité des citoyens probes et paisibles pâtira de cette situation ; il leur restera la ressource d'unir leurs efforts pour ramener leurs concitoyens à de meilleurs sentiments. Ils auront pour eux la force et l'expérience. Nous ne pouvons être à demi démocrates : où un gouvernement autonome existe, la majorité de la communauté doit gouverner. La politique sera en fin de compte préférable à celle d'un pouvoir externe ». Aucune autre doctrine n'a aussi complètement capté l'esprit des Américains, lettrés ou illettrés. Les philosophes vous diront que c'est la loi de la nature : sous son règne, la douleur et les souffrances sont la conséquence de l'erreur, mais elle porte en elle-même sa sanction. Les théologiens vous déclareront que c'est la méthode par laquelle Dieu règne. Dieu est un juge intègre qu'on offense tous les jours ; cependant, il laisse briller le soleil pour le bon et le méchant, et pleuvoir pour le juste et l'injuste. Il n'intervient pas directement pour châtier les fautes, mais laisse au péché le soin d'amener à sa suite le châtiment approprié. Les hommes d'Etat attireront votre attention sur les troubles qui suivirent les tentatives faites pour gouverner les Etats révoltés, après leur défaite ; ils vous rappelleront tout ce qu'il a fallu employer de force armée, et la nécessité où l'on s'était trouvé ensuite de priver une partie de la population de ses droits. Ils vous soutiendront, enfin, que les maux qui existent actuellement dans le Sud sont moins dangereux que ne le serait le refus de laisser les Etats se gouverner eux-mêmes. « A la longue, diront-ils, le Texas et la Californie perdront leurs mauvaises habitudes et marcheront dans le droit chemin si nous les laissons faire : l'intervention fédérale, à supposer que nous ayons le mécanisme nécessaire à son fonctionnement, ne ferait qu'empê-

cher les meilleurs éléments de ces communautés encore rudimentaires de jeter la gourme de leur jeunesse et d'arriver à la période plus mûre de la virilité. »

Un Européen objecterait le côté périlleux de l'application de cette foi démocratique dans les majorités locales et dans le *laissez aller*. Sans doute, il existe ; mais ceux qui ont appris à connaître les Américains répondront qu'aucune nation du monde ne connaît mieux qu'eux ses propres affaires.

CHAPITRE XXIX

CRITIQUE DU SYSTÈME FÉDÉRAL

Tous les Américains s'accordent depuis fort longtemps à reconnaître le système fédéral comme la seule forme de Gouvernement possible pour leur pays.

Tous ont compris qu'un système centralisé ne serait pas approprié, à supposer qu'il fût applicable à un champ aussi vaste; ils se sont encore rendu mieux compte des inconvénients que présenterait le partage du Continent en Etats absolument indépendants; ce partage n'aurait pas seulement impliqué des risques de guerre, il aurait aussi porté un préjudice considérable au commerce et retardé en mille manières le développement de chaque partie du pays. Mais en ce qui concerne la nature du lien fédéral qui devrait exister, des controverses très vives et très fréquentes se sont élevées; assoupies actuellement, elles éclateraient de nouveau s'il était question d'une réforme sociale ou politique susceptible d'amener un conflit entre les droits du Congrès et les désirs d'un Etat ou d'un groupe d'Etats. Le principe que le système fédéral, d'une manière générale, convient au pays est admis et n'a pas besoin d'être discuté. J'examinerai seulement les côtés forts et faibles de l'état actuel des choses.

Les défauts que l'on reproche habituellement au système fédéral comparé à un Gouvernement Centralisé sont les suivants:

I. — Faiblesse dans la conduite des Affaires étrangères.

II. — Faiblesse du Gouvernement intérieur, c'est-à-dire défaut d'autorité à l'égard des Etats contractants, et des citoyens pris individuellement.

III. — Risques de dissolution par la sécession ou la révolte des Etats.

IV. — Risques de constitutions de groupes et de factions par la formation de combinaisons séparées des Etats contractants.

V. — Défaut d'uniformité dans la législation et dans l'administration des divers Etats.

VI. — Difficultés, frais et retards résultant de la complexité d'un double système de législation et d'administration.

Les quatre premiers défauts proviennent tous de la même cause, l'existence dans un gouvernement unique, qui devrait être capable ,de parler et d'agir au nom de la nation et avec toutes ses forces réunies, de centres distincts de pouvoir, des corps politiques organisés en possession d'une partie de la puissance de la .nation. Ces corps politiques opposeront à la volonté de la majorité du pays une résistance plus réelle que de simples particuliers, parce qu'ils possèdent un gouvernement, une milice, des revenus et un patriotisme local qui leur servent de liens, tandis que des particuliers révoltés, quelque nombreux qu'ils soient, ne seraient pas organisés, et trouveraient plus difficilement un terrain légal pour servir de point d'appui à leurs prétentions. La gravité des deux premiers des quatre défauts que nous venons de signaler a été très exagérée par la plupart des auteurs qui ont affirmé, sans raisons suffisantes, la faiblesse inhérente aux Gouvernements fédéraux. Examinons, toutefois, jusqu'à quel point l'Amérique a souffert du système fédéral dont nous venons de rappeler les caractères.

I. — Dans les premiers temps, l'Union ne fût pas heureuse dans sa politique extérieure. Il en est de même en règle générale des gouvernements qui tirent leur origine du peuple pour réussir dans une société telle que la nôtre, la politique extérieure doit réunir des conditions spéciales que les gouvernements populaires ne possèdent pas d'habitude. A l'époque d'Adams, de Jefferson et de Madison, l'Union eut à subir de la part de la France, aussi bien que de la part de l'Angleterre, des procédés peu courtois. En 1812, elle fut plutôt poussée à la guerre, et l'opposition des Etats de la Nouvelle Angleterre en entrava les opérations. La guerre du Mexique de 1846 fut provoquée par les propriétaires d'esclaves. La coalition des Leaders du Sud, qui entraîna la nation dans ce conflit, aurait pu se produire tout aussi bien dans un pays centralisé, et il serait injuste d'en rejeter la faute sur le Fédéralisme. Durant ces dernières années, le principe d'abstention de toutes les complications de l'Ancien Monde a été observé d'une manière si constante et si consciencieuse que les capacités du Gouvernement fédéral pour la conduite des affaires étrangères ont été rarement mises à l'épreuve. Si peu de dangers sont à craindre du dehors qu'on peut pratiquement ne pas en tenir compte. Mais s'il s'élève une question de politique extérieure qui intéresse seulement une partie de l'Union, l'esprit de parti des Etats plus spécialement touchés peut avoir une forte et probablement néfaste influence. Ce n'est que dans ce cas que l'on peut se représenter le Gouvernement américain comme pouvant souffrir, dans ses relations étrangères, de son caractère fédéral.

II. — En ce qui concerne la politique intérieure, l'autorité fédérale est, aujourd'hui, suffisamment armée dans les circonstances ordinaires. Cependant, comme nous l'avons fait remarquer dans le précédent chapitre, il y s'est produit des cas où la résistance d'un seul Etat a révélé sa faiblesse. A supposer en 1832, la Présidence aux mains d'un

homme moins énergique que Jackson, la Caroline du Sud l'eût certainement emporté sur l'Union. Dans les troubles du Kansas, en 1855-56, le Pouvoir Exécutif fit mauvaise contenance : et, même dans les mains énergiques du Président Grant, il se trouva, lorsqu'il voulut rétablir l'ordre dans les Etats du Sud qui venaient d'être reconquis, entravé par les droits que la Constitution accordait à ces Etats. La seule déduction générale a ce sujet qui puisse être tirée de l'histoire est la suivante : tandis que le Gouvernement central rencontrera probablement de moins en moins de difficultés à imposer sa volonté aux Etats ou aux citoyens réfractaires, parce que le prestige que lui donne sa victoire dans la Guerre Civile a affermi son autorité, et que, d'autre part, les facilités de communication favorisent mieux la levée et la mise en marche des troupes, les Etats ou groupes d'Etats récalcitrants n'en continueront pas moins à jouir de certains avantages spéciaux au point de vue de la résistance, avantages qu'ils tirent de la Constitution et de leur patriotisme régional, et que des rebelles ne trouveraient peut-être pas dans des pays unifiés tels que l'Angleterre, la France, l'Italie.

III. — Il est de notoriété publique que c'est le système fédéral et la doctrine de la Souveraineté des Etats, — qui en est une conséquence, par cela seul qu'elle n'était pas expressément exclue de la Constitution, bien qu'elle n'y fût certainement pas affirmée, — qui amenèrent la sécession de 1861, et fournirent aux puissances européennes un prétexte plausible pour reconnaître la qualité de belligérants à la minorité rebelle. Aujourd'hui, une nouvelle sécession paraît peu probable, non seulement parce que la base légale de l'opposition a été supprimée et que les avantages d'une Union perpétuelle sont encore plus évidents que par le passé, mais aussi parce que le précédent de la victoire du Nord découragera les Etats de tenter de pareilles entre-

prises (1). C'est, un fait si bien reconnu, qu'il n'a pas même été jugé nécessaire d'ajouter à la Constitution un amendement interdisant le droit de sécession. La doctrine de l'indestructibilité légale de l'Union est nettement établie. Pour en arriver là, il a fallu dépenser des centaines de millions de dollars, et sacrifier les vies d'un million d'hommes.

IV. — Le groupement des Etats était, avant la guerre, un des traits caractéristiques de la politique. La Caroline du Sud et les Etats sur le littoral du golfe constituaient le plus puissant de ces groupes ; les Etats de la Nouvelle Angleterre eurent souvent aussi l'occasion de se coaliser particulièrement pendant la guerre de 1812. De nos jours, bien que plusieurs Etats aient intérêt à voir leurs représentants au Congrès avoir une action parallèle, l'habitude n'est plus, pour eux, de se coaliser d'une manière officielle en tant qu'Etats organisés ; une attitude différente de leur part serait unanimement blâmée. Il est plus facile, plus sûr et plus efficace d'agir au moyen des grands partis nationaux. Des intérêts primordiaux des Etats (les mines d'argent, l'élevage des bestiaux, la protection de l'industrie, par exemple), sont le plus souvent défendus par les partis politiques, parce que ceux-ci savent bien qu'en les négligeant ils perdraient leur influence. L'action politique se rencontre moins qu'autrefois entre les mains des Etats, et la seule forme réellement menaçante que pourrait prendre une coalition d'Etats, c'est-à-dire l'usage dans un but déloyal des revenus de l'Etat et de son mécanisme même, est devenue très improbable depuis l'échec de la sécession.

On peut considérer comme un événement très heureux que les dissensions religieuses n'aient jamais coïncidé avec

(1) Les cantons catholiques romains de la Suisse (ou plus exactement la majorité de ce canton) formèrent une ligue séparée (le Sonderbund) dont la dissolution entraîne une guerre en 1847. Le résultat de cette guerre fut, comme plus tard en Amérique dans des circonstances analogues, le resserrement du lien fédéral.

les conflits entre Etats, et qu'aucune confession particulière n'ait jamais prédominé dans un groupe quelconque d'Etats. Les questions religieuses qui, dans quelques pays et à certaines époques, ont donné lieu à de graves discordes politiques, n'ont jamais porté atteinte en Amérique à la solidité de la machine fédérale.

V. — L'absence d'uniformité dans le droit privé et dans les méthodes d'administration est un défaut que chacun peut juger d'une façon différente, selon sa tendance d'esprit.

D'aucuns penseront qu'il peut résulter un grand bien du maintien de cette variété qui est intéressante en elle-même, et rend possibles des expériences dont tout le pays peut tirer profit. La variété dans un pays est-elle un bien ou un mal ? La diversité dans les monnaies, dans les poids et mesures, dans les règlements concernant les traites et les chèques, la banque et le commerce, cela n'est pas douteux, est incommode. La diversité dans la mode, dans la nourriture, dans les habitudes et usages de société, est plutôt un fait heureux, car elle rompt la terrible monotonie de l'existence. La diversité dans les convictions religieuses et dans les cultes engendra des atrocités au Moyen Age. Aujourd'hui, elle passe inaperçue, sauf dans les gouvernements intolérants. Dans les Etats-Unis, la diversité des lois peut être infinie. Les Etats, soumis seulement à quelques restrictions imposées par la Constitution, peuvent, à leur gré, faire des lois sur la famille, les successions, les obligations, les délits et les crimes. Et cependant, la diversité qui existe actuellement n'est pas grande, car tous les Etats, à l'exception de la Louisiane, ont adopté le *common law* et le droit statutaire anglais de 1776 comme point de départ, et ont adhéré à leurs principes fondamentaux. Une plus grande uniformité dans les lois concernant le mariage et le divorce serait désirable : il est, en effet, très ennuyeux de ne pas savoir si on est réellement marié ou non, ou bien si l'on a été divorcé ou si l'on peut l'être ; plusieurs Etats ont fait des expériences audacieuses

en matière de divorce (1). En réalité, il résulte bien moins d'inconvénients qu'on ne pourrait le croire de cette diversité de législations des Etats. Cela tient en partie à ce que le droit commercial est celui qui présente le moins de variétés, en partie à ce que les avocats et les juges américains sont devenus très habiles à déterminer la loi qui doit être appliquée dans un cas donné, lorsqu'il y a conflit entre les lois de divers Etats (2). Tout récemment, toutefois, huit Etats ont cherché à réduire cette diversité, en nommant des Commissions avec mission de se concerter sur les moyens les plus efficaces d'assurer l'uniformité des législations des Etats, du moins sur les sujets les plus importants.

VI. — Lorsqu'un visiteur parcourt un cuirassé, et contemple l'enchevêtrement infini du mécanisme et des machines intérieures qui actionnent ses moteurs, ses pièces d'artillerie, ses tourelles, ses torpilles, ses appareils pour jeter et lever l'ancre, il peut être porté à croire que cet ensemble ne résisterait pas aux rudes assauts de la guerre. On lui affirme, cependant, que plus grand est le travail fourni par les machines, plus grandes, aussi, sont la sécurité et l'harmonie avec lesquelles il s'accomplit ; la

(1) La diversité qui existe dans les législations des Etats au sujet du mariage, est, toutefois, peu considérable, la règle universellement adoptée étant qu'aucune cérémonie spéciale n'est nécessaire et qu'aucune forme solennelle n'est obligatoire. Même en ce qui concerne le divorce, plus de difficultés surgissent à propos de fraudes faites à la loi que à raison des dispositions différentes contenues dans les lois elles-mêmes.

(2) Bien que la législation d'Ecosse offre encore de sensibles différences sur un grand nombre de points essentiels avec les législations d'Irlande et d'Angleterre, parce qu'elle a eu une origine différente, les sujets de la Grande-Bretagne et les tribunaux de ce pays n'éprouvent pas de sérieuses difficultés par suite de cette diversité, sauf, toutefois, en matière de mariage et de succession aux immeubles. Le droit commercial des deux pays tend en pratique à devenir uniforme.

raison en est que lorsque le mécanisme fonctionne régulièrement, et accomplit la tâche la plus pénible, l'équipage a plus de temps à consacrer à l'aménagement général du navire et à son armement. De même, lorsqu'on étudie les règles minutieuses qui président au fonctionnement du système fédéral, on pourrait s'imaginer qu'avec un aussi grand nombre d'autorités et de corps constitués dont les attributions s'enchevêtrent les unes dans les autres, et dont quelques-unes même sont en conflit avec d'autres, on doit craindre des défaillances et des catastrophes, sans compter le surcroît de dépenses pour peu qu'on les compare à celles que nécessite un simple gouvernement centralisé. — Et cependant, en Amérique, la minutie des règlements assure une application aisée du système. Quelque complexe que paraisse la machine gouvernementale, les citoyens se sont si bien familiarisés avec elle, qu'elle fonctionne facilement et sans à-coups; le peuple se repose sur elle, et lui accorde plus de confiance qu'à un système où tous les pouvoirs seraient réunis dans une seule administration et dans une seule législature. — Quant au surcroît de dépenses, on l'admet, mais on ne le considère pas comme un inconvénient grave, lorsqu'on le compare au gaspillage auquel pourraient se livrer des fonctionnaires ou des magistrats prévaricateurs qui seraient d'autant plus portés à des malversations que leur sphère d'action serait plus grande et leur contrôle moins facile. Celui qui examine un système de gouvernement sans le connaître à fond, est généralement disposé à exagérer les difficultés de fonctionnement, parce qu'il le trouve trop compliqué. — Peu de choses, par exemple, sont plus malaisées à faire comprendre à quelqu'un qui n'a pas été étudiant dans une des deux anciennes universités anglaises que la nature de leur constitution si éminemment complexe et les rapports des collèges avec l'Université. S'il parvient à s'en faire une idée, il la trouvera trop compliquée pour le but qu'elle

doit remplir; pourtant, pour ceux qui ont vécu dans ces universités, rien n'est plus simple et plus clair.

Il existe dans la Fédération américaine un défaut caractéristique que les Américains remarquent rarement, parce qu'ils le considèrent comme inévitable. C'est la mode de choisir les candidats aux fonctions fédérales, non pour leurs mérites, mais en considération de l'effet que cette nomination produira sur le vote de l'Etat auquel il appartient. Des hommes médiocres sont revêtus des charges de la plus haute importance; le parti qui les a nommés ne se fait pas illusion sur leurs capacités, mais il espère gagner cet Etat soit par l'influence locale de ses candidats, soit parce que cet Etat s'enorgueillira de voir un de ses concitoyens arriver aux dignités les plus recherchées. Ce fait tourne à l'avantage des hommes politiques appartenant à un Etat important. Il y a, en effet, plus de chances pour les chefs de parti d'un grand Etat d'être *prima facie* des hommes supérieurs à l'ordinaire, que pour ceux d'un petit Etat, le choix dans les grands Etats étant plus étendu et les compétitions plus vives. Cela rappelle la réponse de Thémistocle à un citoyen de l'île de Sériphus, un des hommes les plus en vue de sa république. Comme celui-ci lui faisait observer qu'il ne serait pas devenu célèbre s'il était né à Sériphus, Thémistocle lui répondit : « Ni vous non plus si vous l'aviez été à Athènes ». Les deux grands Etats de Virginie et de Massachussets ont produit, à eux seuls, la moitié des hommes qui ont illustré la République durant les cinquante premières années. Toutefois, il arrive fréquemment qu'un petit Etat produise un homme de premier ordre; il mériterait d'être revêtu par le pays des plus hautes fonctions, mais on le laisse de côté parce que le système fédéral accorde une grande importance à la voix d'un Etat, et que, le sentiment local est si développé que les électeurs d'un Etat dont le vote aura une portée considérable et peut-être prépondérante dans les

élections nationales préfèrent, un homme médiocre qui les intéresse directement, à un homme supérieur qui leur est étranger.

J'ai laissé pour la fin le reproche le plus grave que les Européens ont l'habitude de formuler contre le Fédéralisme en Amérique. Ils le considèrent comme ayant été la cause de la grande guerre de l'esclavage qui mit la Constitution à une si rude épreuve, ou tout au moins, ils lui attribuent le caractère de violence qu'elle offrit. De cette lutte sortirent des partis qui avaient des adhérents partout, mais qui, cela n'est pas douteux, cherchèrent à s'identifier de plus en plus avec les Etats, contrôlant leur organisation, et voulant se rendre maîtres de leur gouvernement. Les questions de droit prirent, par voie de conséquence, une importance énorme à raison de la différence de législation entre les Etats esclavagistes et les Etats libres, questions que la Constitution avait évité de trancher ou n'avait pas prévues. Cette lutte porta atteinte au crédit de la Cour Suprême en jetant sur ses décisions une apparence de partialité en faveur des Etats esclavagistes. Elle engendra dans le cœur des hommes extrêmes des deux partis la haine de l'Union fédérale qui les obligeait à faire partie du même corps que leurs antagonistes. Elle s'empara de la doctrine des droits de l'Etat, et de la souveraineté de l'Etat pour justifier l'existence de républiques indépendantes qui se crurent autorisées à se dégager de tout lien de fidélité à l'égard du gouvernement national. Ainsi, elle amena finalement la sécession et la guerre civile. Et même, lorsque la guerre fut terminée, les restes de son venin continuèrent à infester et à troubler tout le système, et à produire de nouveaux désordres internes. D'une part, le devoir constitutionnel de rétablir les gouvernements d'Etats dans les Etats conquis, de l'autre, le danger pratique d'entreprendre cette œuvre tant que leur population restait hostile, eurent pour conséquences la création de gouvernements militaires, les gouvernements « carpet bag », les débits Ku Klux

Klan, l'attribution du droit de suffrage aux nègres, privilège dont ces derniers ne pouvaient certainement pas comprendre tout le prix, mais qui, cependant, était le seul moyen de leur assurer une protection efficace. Tous ces malheurs, a-t-on bien souvent prétendu, sont le résultat de la forme fédérale du gouvernement, — il portait dans son sein les semences de sa propre ruine, et ces semences devaient fatalement germer le jour où une question passionnante aurait divisé les hommes.

A cela on peut répondre, d'abord, que le Gouvernement national a survécu à cette lutte dont il est sorti plus fort qu'auparavant. On peut faire remarquer aussi que le Fédéralisme n'est pas la cause déterminante de ce conflit, mais qu'il n'a fait que lui donner la forme particulière d'une succession de controverses légales au sujet du pacte fédéral, controverses suivies bientôt de la lutte des Etats contre l'Union. Trop d'intérêts économiques primordiaux étaient en jeu, et les passions étaient surexcitées à un trop haut point : quelle que fût la forme du Gouvernement, un conflit était inévitable. Peut-être bien, sous un Gouvernement centralisé, n'aurait-il pas été moins terrible et aurait-il eu des résultats aussi désastreux.

Lorsque les hommes blâment la conduite d'une personne ou bien la forme et la politique d'un Gouvernement à propos d'événements malheureux qui se sont produits, ils oublient trop facilement que d'autres événements malheureux, peut-être aussi grands, auraient pu découler d'une conduite différente ou d'une autre politique. Tout ce qu'on peut loyalement conclure de l'histoire de l'Union américaine est que le Fédéralisme est obligé, par la loi de sa nature, de laisser entre les mains des Etats des pouvoirs dont l'exercice peut donner aux controverses politiques une forme particulièrement dangereuse, empêcher l'autorité nationale de s'affirmer, et même, lorsqu'une exaspération continue a suspendu ou détruit le sentiment du patriotisme commun, mettre en péril l'unité nationale. Il

est vrai qu'à cette menace on peut opposer les avantages qui résultent, au point de vue de la sécurité, de la structure plus flexible du Gouvernement fédéral et des variétés de législation dans les différentes parties du pays, qui en sont la conséquence ; ils sont de nature à prévenir les causes de discorde ou à empêcher les discordes locales de dégénérer en un conflit national.

CHAPITRE XXX

AVANTAGES DU SYSTÈME FÉDÉRAL

Je ne me propose pas de discuter dans ce chapitre les avantages du système fédéral en me plaçant à un point de vue général. Cela m'obligerait à faire des incursions dans le temps et dans l'espace, à parler de la ligue achéenne, de la ligue hanséatique, et de la Confédération suisse. Je me bornerai à traiter cette question en me basant sur l'expérience de l'Union américaine.

Le système fédéral se recommandait aux auteurs de la Constitution par des arguments de deux sortes et ce sont eux que l'on invoque encore pour en conseiller l'adoption aux autres pays. On les a généralement confondus, et il est bon de les présenter sous une forme précise.

La première catégorie d'arguments concerne le Fédéralisme proprement dit. Ces arguments sont les suivants :

1° Le Fédéralisme permet l'union des républiques en une nation sous un Gouvernement national sans détruire leur administration, leur législature, leur patriotisme local, qui restent distincts. Les Américains de 1787 auraient probablement préféré la complète indépendance des Etats à la fusion des Etats dans un Gouvernement unifié ; dans ces conditions, le Fédéralisme constituait la seule ressource. De même, lorsque le nouvel Empire allemand, qui est réellement une Fédération, fut établi en 1871, la Bavière et le Wurtemberg ne pouvaient être décidés à faire partie du Gouvernement national que dans la forme fédérale. Tout

le monde sait que des propositions ont été faites pour régler de cette façon les relations de l'Irlande avec la Grande-Bretagne, et des colonies britanniques autonomes avec le Royaume-Uni. Gortaines causes et certaines circonstances poussent les républiques indépendantes ou à demi-indépendantes, ou les peuples qui vivent dans des Gouvernements insuffisamment agrégés, à constituer une union plus étroite sous la forme fédérale. Par contre, d'autres causes et d'autres circonstances font naître chez les citoyens d'un Gouvernement ou chez des groupes de ces citoyens, le désir de rendre leur union gouvernementale moins étroite par la substitution au système unitaire du système fédéral. Dans les deux cas, les forces centripètes ou centrifuges ont leur origine dans les intérêts locaux, l'histoire, les sentiments, les besoins économiques de ceux chez lesquels le problème se pose ; et ce qui est bon pour un peuple ou pour un groupe politique n'est pas nécessairement bon pour un autre. Le Fédéralisme est un moyen également efficace de resserrer ou de relâcher un lien préexistant.

2° Le Fédéralisme est le meilleur moyen de donner à un pays neuf et vaste son développement normal. Il permet une expansion qui ira toujours en progressant, grâce à une adaptation des lois et de l'administration aux conditions de chaque région, grâce, en somme, à une méthode vraiment naturelle et spontanée, Ces résultats ne sauraient être atteints avec un Gouvernement centralisé enclin à appliquer sur tout l'ensemble de son territoire le même système. Avec le Fédéralisme les besoins spéciaux d'une nouvelle région sont satisfaits par ses habitants par les procédés qui leur paraissent les meilleurs ; ses maux spéciaux sont guéris par des remèdes spéciaux tantôt plus drastiques, tantôt plus laxatiques que ceux que pourrait réclamer un pays vieux ; en même temps, le sentiment de la confiance en soi-même est stimulé et respecté chez les fondateurs de ces nouvelles communautés.

3° Le Fédéralisme prévient la naissance d'un Gouvernement central despotique, absorbant les autres pouvoirs, et tonstituant une menace pour les libertés privées des citoyens. Il semblera, peut-être, aujourd'hui que cette crainte, du moins en ce qui concerne l'Amérique, n'a jamais été que chimérique. Cependant, elle exista réellement parmi les ancêtres des Américains modernes, et faillit même entraîner le rejet d'un instrument aussi peu despotique que la Constitution fédérale de 1789. Le Congrès (ou le Président suivant le cas) est encore quelquefois représenté comme un tyran par le parti en minorité, simplement parce qu'il est le Gouvernement central ; et les Etats sont des remparts contre ses empiètements.

La seconde catégorie d'arguments se réfère moins au Fédéralisme qu'au système d'autonomie locale, considéré comme meilleur. Je ne fais que les rappeler brièvement, parce qu'ils sont familiers.

4° Le Gouvernement autonome est un stimulant de l'intérêt populaire dans les affaires régionales et un soutien de la vie politique locale ; il apprend au citoyen ses devoirs civiques, leur enseigne que la vigilance perpétuelle et le sacrifice de son temps et de sa peine sont le prix de la liberté individuelle et de la prospérité collective.

5° Le Gouvernement autonome assure la bonne administration des affaires locales, en donnant aux habitants de chaque localité les moyens de surveiller la gestion de leurs intérêts communs.

La distinction entre ces deux points de vue apparaît dans la différence existant entre les intérêts locaux qu'évoque l'idée de Gouvernement local et l'intérêt qu'on peut avoir dans les affaires d'un grand corps comme l'Etat américain. De même, le contrôle des affaires d'une ville, ou même d'un petit comté où tout le monde sait ce qui se passe, est entièrement différent du contrôle sur les affaires d'une république qui compte plusieurs millions d'habitants. Le Gouvernement local autonome

peut exister dans un pays unifié comme l'Angleterre et faire défaut dans un pays fédéral comme l'Allemagne. Dans l'Amérique elle-même, alors que quelques Etats comme ceux de la Nouvelle Angleterre possédaient un système complet de Gouvernement local, d'autres, comme la Virginie, le vieux champion de la souveraineté des Etats, n'en étaient pourvus que d'une façon très imparfaite. Peu importe : de ces deux catégories d'arguments que nous venons d'énumérer se dégage ce principe général, applicable à chaque partie et à chaque branche du Gouvernement ; toutes choses égales d'ailleurs, plus le pouvoir qui sera donné aux unités, grandes ou petites, composant la nation sera important, plus les libertés des individus composant le peuple seront étendues, et plus leurs forces seront développées. Ce principe, bien qu'il n'eût pas été formulé à l'époque du vote de la Constitution de la même façon qu'il l'est de nos jours, fut adopté avec ardeur par les Américains. Ils le considéraient comme un axiome, et, peut-être. cela explique-t-il que nous ne le retrouvions que rarement rappelé dans les controverses relatives aux droits des Etats. Ces controverses portaient plutôt sur la Constitution en tant que loi que sur la théorie politique générale. Le lecteur européen, en relisant l'histoire des soixante-dix premières années des Etats-Unis, est surpris du peu qui a été dit, à côté d'interminables discussions au sujet des rapports du Gouvernement fédéral et des Etats, sur les avantages respectifs de la centralisation ou de la localisation des pouvoirs, envisagés au point de vue historique et pratique.

On peut mentionner trois autres avantages du système fédéral, qui semblent avoir passé à peu près inaperçus des auteurs de la Constitution.

6° Le Fédéralisme permet de faire dans les domaines législatifs et administratifs des expériences qu'on ne pourrait pas tenter impunément dans un grand pays centralisé. — Une république relativement petite comme un Etat

américain peut aisément faire et défaire ses lois : les erreurs ne sont pas dangereuses, car elles sont vite corrigées : les autres Etats profitent de l'expérience, heureuse ou malheureuse faite dans un autre Etat, d'une loi ou d'une méthode.

7° Le Fédéralisme peut diminuer la force collective de la nation, mais il diminue aussi les dangers auxquels elle est exposée par son étendue et par la variété des parties qui la composent. Une nation divisée en Etats fédéraux est comme un navire construit avec des compartiments étanches. Une voie d'eau se déclare-t-elle dans un compartiment, les marchandises contenues peuvent être endommagées ; les autres compartiments n'en restent pas moins secs et maintiennent le navire sur l'eau. De même, lorsqu'une discorde sociale ou une crise économique ont engendré des désordres ou produit une législation défectueuse dans un membre du Corps fédéral, le mal peut s'arrêter à la frontière de cet Etat au lieu de se répandre sur toute la nation et de la traverser.

8° Le Fédéralisme, en créant plusieurs législatures locales avec des pouvoirs étendus, débarrasse la législature nationale d'une part de cette masse énorme d'attributions trop lourde pour elle. Les affaires sont plus promptement expédiées, et le grand conseil central de la nation a le temps de délibérer sur les questions qui intéressent le plus le pays.

L'expérience de l'Amérique est une preuve de la force de ces arguments en faveur du Fédéralisme.

Créer une nation tout en conservant les Etats, telle fut la raison principale des pouvoirs conférés au gouvernement national : cette raison était suffisante à elle seule, et elle l'est encore de nos jours. Les divers Etats ont subi de profondes modifications depuis 1789, mais ils constituent encore des républiques dont les esprits judicieux et pratiques désirent voir maintenir dans leur intégralité l'autorité et la juridiction.

Peu de discussions eurent lieu dans la Convention de 1787

sur les meilleures méthodes à employer concernant l'administration des territoires situés derrière les monts Alleghany et non encore organisés (1). Il fut, toutefois, admis qu'on les laisserait se développer comme s'étaient développées les anciennes colonies. Dans la pratique, dès qu'un district fût devenu suffisamment populeux, il fut constitué en Etat autonome, les divisions moins peuplées conservant la forme de territoires, et jouissant d'une demi-autonomie. Bien des sottises ont été commises dans le processus de ce développement, spécialement en ce qui concerne la réalisation d'emprunts téméraires et le gaspillage du domaine public, mais il est probable que le mal aurait été plus grand encore si la création des institutions locales et le contrôle des nouvelles communautés avaient été abandonnées au Gouvernement central (2). Le Congrès aurait été tout aussi imprévoyant que les gouvernements d'Etats, et il aurait été même moins étroitement surveillé. Les occasions de tripotage auraient été irrésistibles, et le développement de l'ordre et de la civilisation probablement plus lents. Il n'est pas inutile de remarquer qu'en gratifiant d'un Gou-

(1) Toutefois, en 1787, la grande Ordonnance réglementant le Territoire Nord-Ouest fut élaborée par le Congrès de la Confédération.

(2) Les Etats-Unis sont propriétaires du domaine public dans les territoires, et quand un nouvel Etat est organisé, ils conservent, néanmoins, leur droit de propriété, mais ils font aux nouveaux Etats des concessions de terres vierges. Ces concessions sont les suivantes : 1° toute section ayant le numéro 16 (ce qui fait un trente-sixième de la totalité) pour venir en aide aux écoles communes. 2° terrains destinés à la fondation d'une Université. 3° terrains portés sur le cadastre comme terrains marécageux et qui ont souvent une réelle valeur. 4° Ils ont habituellement fait d'autres concessions pour développer les constructions de chemins de fer ou pour créer une école d'agriculture. Malgré ces concessions, le Gouvernement fédéral est resté propriétaire dans l'Etat de domaines bien plus considérables que l'Etat lui-même, et lorsqu'on considère la façon dont il en dispose, c'est plutôt à lui qu'aux Etats qu'on peut faire le reproche de gaspiller le domaine public.

vernement autonome celles de ses colonies dont la population est de race anglaise, l'Angleterre a pratiquement adopté le même plan que les Etats-Unis avec leur territoire occidental. Les résultats ont été généralement satisfaisants, bien que l'Angleterre, comme l'Amérique, ait constaté chez ses colons une tendance à traiter les indigènes, qu'ils haïssent tout en convoitant leurs terres, avec une brutalité et une injustice que la mère-patrie serait heureuse de réprimer.

Les arguments que nous venons d'exposer en faveur du Gouvernement local s'appliquaient mieux aux Etats de 1787 qu'à ceux de 1887. La Virginie qui était, alors, l'Etat le plus important n'avait que 500 000 habitants libres, ce qui est à peu près la population actuelle de Saint-Louis. Le Massachusets en avait 450 000, la Pennsylvanie 400 000, l'Etat de New-York 300 000 ; et la Géorgie, Rhode-Island et Delaware n'en comptaient pas 200000 entre elles toutes (même en faisant entrer dans ce chiffre les esclaves) (1). C'étaient là des communautés auxquelles l'expression de « Gouvernement autonome » pouvait parfaitement s'appliquer, car bien que leur population fût dispersée, leurs citoyens étaient, en effet, assez peu nombreux pour connaître les hommes dirigeants du pays, et ils avaient un intérêt personnel (étant donné surtout que la plupart étaient des propriétaires) à voir les affaires communes dirigées avec prudence et économie. — Aujourd'hui, sur quarante-cinq Etats, vingt-sept ont plus d'un million d'habitants, et quatre plus de trois millions : les nouveaux Etats sont, aussi, plus étendus que les anciens. L'intérêt que porte le citoyen aux affaires publiques n'est plus aussi grand que par le passé, et le plus souvent ne suffit pas à soutenir son zèle politique ; quant aux chefs de parti de son Etat, il ne les connaît que par les journaux ou par les visites qu'ils peuvent lui faire pendant les tournées électorales (2).

(1) Je donne des nombres ronds, un peu inférieurs à ceux du recensement de 1790.

(2) Pour conserver aux Etats les bénéfices du Gouvernement

A ce point de vue, et c'est là, en réalité, son seul avantage, le système Fédéral assure mieux qu'un Gouvernement centralisé dans une région donnée du pays le contrôle des recettes et des dépenses et la surveillance des travaux en cours d'exécution (1). Pour ce qui est, au point de vue de l'éducation du peuple, du résultat, d'élections fréquentes et répétées, nous montrerons dans un chapitre ultérieur que les élections sont trop nombreuses et se renouvellent trop souvent. A force d'abuser de l'attention des citoyens et de mettre toujours en avant leurs intérêts, on les abandonne à la merci d'une bande d'aventuriers égoïstes.

Le grand avantage du système d'Etats est de localiser les désordres et les mécontentements et d'offrir un moyen facile et sûr de tenter des expériences en matière législative et administrative. Par contre, ce système expose aux risques que nous avons signalé dans les chapitres précédents, de prolonger des situations dangereuses, d'opprimer injustement la minorité, et de pousser d'autres Etats dans cette voie, risques qui pourraient être supprimés avec un Gouvernement central énergique.

En revanche, on peut approuver sans réserves la division des pouvoirs législatifs. L'existence de législatures d'Etats allège le Congrès d'un fardeau, heureusement trop

local, leur population aurait dû être maintenue à son niveau primitif, et il aurait fallu diviser leur territoire en nouveaux Etats à mesure qu'elle aurait augmenté. Avec cette façon de procéder qui aurait, peut-être, présenté quelques inconvénients, tels que l'affaiblissement du patriotisme d'Etat, l'augmentation exagérée du nombre des sénateurs, et la prédominance dans chaque Etat d'une seule grande cité, il y aurait eu, aujourd'hui, plus de deux cents Etats. Bien entendu, dans un certain sens les Etats ne sont pas plus grands qu'ils ne l'étaient dans les premiers temps, parce que les communications intérieures sont plus faciles, plus rapides, et meilleur marché qu'à cette époque.

(1) Il faut se rappeler que dans la plupart des Etats de l'Union l'autonomie des cités, comtés, communes et districts scolaires est autrement complète que dans n'importe lequel des grands pays de l'Europe. Voir chapitres XLVIII–LII, plus loin.

lourd pour ses épaules. Il n'a pas autant à s'occuper de politique étrangère que les Parlements d'Angleterre, de France et d'Italie, et la séparation du Pouvoir exécutif d'avec le Pouvoir législatif diminue sa responsabilité dans la conduite des affaires administratives lorsqu'on la compare à celle de ces Assemblées ; sans cela, et à supposer sa compétence aussi étendue que la leur, il lui serait matériellement impossible de s'occuper des demandes multiples et tous les jours plus nombreuses qui lui arrivent de toutes les parties de l'Union. La plus grande diversité règne dans les conditions matérielles des différentes régions du pays, et, aujourd'hui, le peuple, particulièrement dans l'Ouest, est désireux de voir trancher toutes ses difficultés et satisfaire ses besoins économiques et sociaux par l'Etat et par la loi d'Etat. Ce désir se comprend quand on songe à la difficulté qu'a le Congrès à se tirer d'affaire dans le champ restreint de législation où il se trouve confiné.

Les mérites du système fédéral de gouvernement que je viens d'énumérer sont la conséquence en même temps que la contre-partie des restrictions apportées à l'autorité centrale, restrictions dont nous avons indiqué les dangers dans le dernier chapitre. Ils sont, en renversant la phrase française, les qualités des défauts du Fédéralisme. Le problème qu'ont à résoudre toutes les nations fédéralisées est d'assurer l'existence d'un Gouvernement central efficace et de garantir l'unité nationale, tout en laissant aux membres de la Fédération la liberté d'organiser comme ils l'entendent leur gouvernement et leurs pouvoirs publics. C'est, pour adopter la métaphore astronomique des Américains, celle qu'aucun panégyriste américain n'omet d'employer en traitant de la Constitution, de maintenir en équilibre les forces centripètes et centrifuges, de façon à empêcher tout à la fois les Etats planètes de s'envoler dans l'espace, et le soleil du Gouvernement central de les attirer et de les consumer dans son foyer. Le mérite caractéristique de la Constitution américaine réside dans la méthode qu'elle a

employée pour résoudre ce problème. Elle a donné au gouvernement national une autorité directe sur tous les citoyens, indépendamment des gouvernements d'Etats, et a pu, dès lors, en toute sécurité, laisser des pouvoirs étendus à ces gouvernements. En plaçant la Constitution tout à la fois au-dessus du gouvernement national et des gouvernements d'Etat, elle a réuni à un corps indépendant, chargé de l'interprétation de la Constitution, le règlement des conflits pouvant s'élever entre eux. Ce corps est moins une troisième autorité dans le gouvernement que la voix vivante de la Constitution. Sa mission est d'éclairer le peuple dont la volonté est exprimée dans cet instrument suprême.

L'application de ces deux principes, inconnus ou tout au moins peu mis en pratique par les Fédérations antérieures (1), a contribué plus que toute autre chose à la stabilité du système américain et au respect dont les citoyens l'entourent et qui est la meilleure garantie de sa durée. Et cependant, ces moyens eux-mêmes n'auraient pas suffi, s'il n'avait pas existé à côté une masse d'influences morales et matérielles plus puissantes que tous les expédients politiques, et qui ont maintenu l'équilibre des forces centrifuges et centripètes. C'étaient, d'une part, l'amour de l'indépendance locale et de l'autonomie; de l'autre, le sentiment de la communauté d'origine, de langage, d'habitudes et d'idées, l'orgueil commun de l'histoire nationale et du drapeau national,

Quid leges sine moribus? Ceux qui font des institutions une étude spéciale, aussi bien que les juristes, sont portés à exagérer l'effet des méthodes politiques. J'admets qu'en Amérique elles aient eu un excellent résultat, puisqu'elles

(1) Le Gouvernement central dans la Ligue Achéenne avait, selon les apparences, autorité directe sur les citoyens des différentes cités, mais cette autorité était si mal définie et si rarement exercé qu'il est difficile de considérer cet exemple comme un précédent.

ont développé dans l'esprit de la nation le sentiment du droit. Il n'en est pas moins vrai que la valeur exacte d'une méthode politique ne réside pas dans ses qualités mêmes, mais dans son adaptation au tempérament et à la vie du peuple auquel elle est destinée, dans son pouvoir de se servir des forces de sentiment et d'intérêt qu'elle rencontre, et de leur donner une forme légale. Ainsi il en a été du système américain. Au moment où les passions soulevées par la question de l'esclavage compromettaient le système fédéral, en en dévoilant la faiblesse imprévue, on vit l'amour de l'Union, le sentiment de ses bienfaits matériels et sociaux apparaître avec une force inattendue, et garnir de courageux défenseurs les remparts de la Constitution souveraine. L'outil convient-il à l'ouvrier, quel profit en retirera-t-il, sera-t-il capable ou disposé à s'en servir? Autant de questions qui rendent difficile de prévoir le succès d'une méthode politique dans un pays, et ne permettent pas, au même cas de succès, d'en conseiller l'imitation aux autres. — Le développement croissant du Gouvernement national des Etats-Unis est dû, pour une large part, aux forces sentimentales, faibles il y a un siècle, et à l'augmentation impossible à prévoir, alors, des voies de communication. Ces moyens d'action que nous admirons tant dans la Constitution seraient, peut-être, incapables d'être mis en œuvre chez un peuple moins confiant et moins patriote, moins amoureux et moins respectueux de ses lois que ne l'est le peuple anglais d'Amérique.

CHAPITRE XXXI

PROGRÈS ET DÉVELOPPEMENT DE LA CONSTITUTION

Nous avons encore à examiner la Constitution à un autre point de vue. Elle n'est pas seulement une loi fondamentale, mais aussi une loi immuable, et elle se présente avec ce caractère spécial que non seulement elle n'est pas susceptible d'être modifiée par la législature nationale, mais encore qu'elle ne peut être revisée par le peuple qu'à la suite d'une procédure longue et difficile. Comment un pays dont le nom même nous suggère le mouvement et le progrès, peut-il être gouverné par un système et une Constitution qui restent les mêmes d'année en année et de siècle en siècle ?

Par « Constitution » d'un Etat ou d'une nation, nous entendons ces règles ou ces lois qui déterminent la forme de son gouvernement, les droits et les devoirs du gouvernement vis-à-vis des citoyens et ceux des citoyens envers le gouvernement. Ces règles, ou les plus importantes d'entre elles, peuvent être renfermées dans un document, tel que la Constitution suisse ou belge, ou être disséminées dans un grand nombre de lois ou recueils d'arrêts judiciaires, comme cela se passe pour ce qu'on appelle la Constitution anglaise. Ceci est une distinction qui a des conséquences pratiques. Mais voici une différence encore plus importante : dans quelques pays, les lois ou règlements qui forment la Constitution peuvent être établis ou modifiés par la législature ordinaire de la même façon

que les autres lois, tandis que dans d'autres, ces règlements sont placés au-dessus ou hors de la portée de cette législature ; établis par une autorité supérieure, ils ne peuvent être changées que par elle.

Dans les pays de la première classe, ce qu'on appelle Constitution n'est rien de plus que l'agrégation des lois, y compris naturellement les coutumes et décisions judiciaires ayant un caractère politique : et cette définition est trop vague pour avoir une portée scientifique : mettez trois juristes en présence, ils ne seront pas d'accord sur le sens exact du terme « lois politiques ». Dans ces pays, il n'existe rien, soit dans la forme de ce qu'on appelle communément lois contitutionnelles soit dans leur origine soit enfin dans leur degré d'autorité, pour les distinguer des autres lois. La Constitution d'Angleterre change constamment ; la législature, dans l'exercice ordinaire de ses pouvoirs, vote fréquemment des lois qui touchent aux méthodes de Gouvernement et aux droits politiques des citoyens, et il n'est nullement certain que ce qu'on appelle la Constitution sera, à la fin d'une session du Parlement, la même qu'au commencement (1).

(1) Le premier homme d'Etat qui a fait cette remarque paraît avoir été James Wilson. Voici ce qu'il disait en 1788 : « L'idée d'une Constitution limitant et contrôlant les opérations du Pouvoir législatif ne paraît pas avoir été exactement comprise en Angleterre. On ne trouve, du moins, aucune trace de la mise en pratique de ce principe. La Constitution britannique est tout juste ce qu'il plaît au Parlement britannique. Lorsque le Parlement transféra l'autorité législative à Henri VIII, l'Act par lequel elle opéra ce transfert ne pouvait pas, dans la stricte acception du mot, être appelé inconstitutionnel. La création d'un contrôle sur les pouvoirs et la marche de la législature exercé au moyen d'une Constitution, fut une amélioration dans la science et dans la pratique du Gouvernement : elle était réservée aux Etats-Unis ». ELLIOT, *Debates*, II, 432. Paley avait fait la même observation concernant l'Angleterre dans sa *Philosophie morale*, publiée un peu avant 1787. Il est bon de lire attentivement l'Instrument d'Olivier Cromwell appelé : « Le Gouvernement de la République d'Angleterre d'Ecosse et d'Irlande », qui a paru dans la *Parliamentary History*, vol. III, p. 1417.

Une Constitution de ce genre, susceptible à chaque moment d'être tordue ou tournée, dilatée ou contractée, est ce que l'on peut proprement appeler une Constitution Flexible.

Dans les pays de la seconde classe, les lois et règlements qui décrivent la nature, les pouvoirs et les fonctions du Gouvernement sont contenus dans un ou dans plusieurs documents émanant d'une autorité supérieure à la législature. Cette autorité peut être un monarque qui a octroyé une charte que seul il peut modifier ; ou bien le peuple entier réuni dans ses comices, ou bien enfin, soit une assemblée spéciale, soit une combinaison d'assemblées nommées *ad hoc*. Dans tous les cas, nous trouvons dans ces pays une loi ou un groupe de lois se distinguant des autres tant par le caractère de leur contenu, que par leur origine même et par leur autorité : cette autorité est telle qu'elle surpasse et qu'elle renverse toutes les dispositions contradictoires votées par les législatures ordinaires. A ces Constitutions consistant dans une ou dans plusieurs des lois que je viens de décrire, je propose de donner le nom de Constitutions Rigides, c'est-à-dire ne pouvant être pliées ou tordues sous l'action de la législature, mais se tenant raides et solides, opposant une résistance acharnée aux attaques d'une majorité désireuse de transgresser ses dispositions ou de leur échapper. De même que la Constitution anglaise est le meilleur exemple

Il fut décidé, dans cet instrument, que les lois votées par le Parlement auraient plein effet, même si elles n'étaient pas sanctionnées par le Lord Protecteur, mais seulement dans le cas où elles concorderaient avec les articles de cet instrument ; cet Act nous apparaîtrait, dès lors, comme une véritable Constitution Rigide dans les termes mêmes de la définition du texte. Quelques-unes des dispositions de ces articles sont si minutieuses qu'il est difficile de croire que le Parlement ait voulu leur donner un caractère immuable. Cependant, Cromwell, dans le remarquable discours qu'il prononça le 16 décembre 1653, en promulguant l'instrument, semble bien avoir conçu ce qu'il en appelait les principes fondamentaux comme n'étant pas susceptibles de modifications.

moderne du type flexible, de même la Constitution américaine est le meilleur exemple du type rigide.

Mais, se demandera t-on aussitôt : comment une Constitution peut-elle être réellement rigide? La grandeur et la décadence sont les conditions nécessaires de la vie des institutions aussi bien que des individus. Une Constitution peut bien être modifiée moins fréquemment et moins aisément qu'une autre; une Constitution entièrement à l'abri du changement est une impossibilité (1).

La question est juste; la réflexion est vraie. Aucune Constitution ne peut être bâtie de manière à résister aux changements : autrement, elle ne pourrait pas s'adapter aux conditions sous lesquelles elle doit fonctionner, c'est-à-dire aux forces actuelles qui dirigent la politique. Et par cela même qu'il lui serait impossible de s'y adapter, elle serait faible; elle ne pousserait pas de racines dans l'Etat, elle n'inspirerait pas aux citoyens le respect qui convient. Sa

(1) Les Constitutions de l'ancien monde étaient toutes ou presque toutes flexibles, parce que les anciennes républiques étaient gouvernées par les assemblées primaires, dont les lois avaient la même force. L'exemple le plus intéressant et le plus instructif de beaucoup est la Constitution de Rome. Elle présente des analogies frappantes avec la Constitution d'Angleterre. Toutes les deux ont négligé de fixer nombre de points, toutes les deux ont laissé une large part aux conventions tacites et aux accords demi-légaux. Un jurisconsulte, versé dans le droit constitutionnel, qui comparerait le fonctionnement de ces deux Constitutions en se plaçant à un point de vue philosophique rendrait un réel service à la science politique.

Toutefois, on retrouve çà et là, dans les Constitutions grecques, des dispositions destinées à protéger les lois contre les changements. A Athènes, par exemple, il y avait une distinction entre les Lois (νομοι) qui exigeaient l'approbation d'un comité appelé les Nomothetæ, et les Décrets (ψηφισματα), votés par l'Assemblée seule. Toute personne qui proposait un décret en contradiction avec une loi était passible d'une action (γραφὴ παρανόμων) pour avoir, en quelque sorte, conduit le peuple à l'illégalité. Sa condamnation entraînait l'annulation du décret.

faiblesse, enfin, serait la cause de sa ruine. Si, par conséquent, nous rencontrons une constitution rigide, pleine de vie, jouissant, comme dit Virgile en parlant des dieux, d'une vieillesse fraîche et verte, nous pouvons être sûrs qu'elle n'est pas restée tout le temps sans changement, mais qu'elle s'est modifiée en s'adaptant aux conditions sans cesse changeantes qui l'entourent. Et cela est surtout vrai d'un pays neuf, où les hommes et les circonstances changent plus vite qu'en Europe, et où, en raison de l'égalité des conditions, le levain des nouvelles idées travaille avec plus de force la masse tout entière.

Attendons-nous dès lors à constater dans la Constitution américaine, quand nous la comparons à ce qu'elle était en 1789 alors qu'elle était battant neuf, l'influence du temps et du changement.

L'examen historique démontre l'exactitude de ce que nous avançons. La Constitution des Etats-Unis, bien que rigide, a changé, s'est développée. Elle s'est développée de trois manières auxquelles je consacre les trois chapitres suivants.

Elle s'est modifiée par amendement. Certaines dispositions ont été effacées du document original de 1787-88 ; d'autres plus nombreuses ont été ajoutées. Cette méthode ne nécessite que peu d'explications, parce qu'elle est franche et directe. Elle ressemble à celle qui est adoptée en Angleterre pour modifier les lois ; mais, et c'est là la seule différence, tandis qu'en Angleterre les lois sont changées par la législature seule, dans les Etats-Unis la loi fondamentale est changée d'une façon plus complexe par l'action jointe du Congrès et des Etats.

Elle s'est développée par interprétation, cela veut dire par la révélation du sens implicitement contenu dans des termes nécessairement brefs ; ou par l'extension de ses dispositions à des cas qu'elles ne visent pas directement, mais auxquels s'applique leur esprit.

Elle s'est développée par l'usage, c'est-à-dire par l'éta-

blissement de règlements qui ne contredisent pas ses dispositions expresses mais leur donnent un caractère, un effet et une direction qu'isolées elles n'auraient pas et qui modifient matériellement leur fonctionnement. Ces règlements prennent quelquefois, la forme de lois votées par le Congrès et susceptibles d'être abrogées par lui. Quelquefois, ils se présentent simplement sous l'aspect d'une convention ou d'un accord tacite sans autorité légale, mais que tout le monde reconnaît et accepte. Quelle que soit leur forme, il ne faut pas qu'ils soient en contradiction avec la lettre de la Constitution ; autrement, on les considérerait comme nuls, chaque fois qu'une question dans laquelle ils sont mis en avant viendrait devant une Cour de justice.

On peut remarquer que de ces trois modes de changement, le premier est le plus franc, le plus direct et le plus efficace, mais aussi le plus difficile à appliquer parce qu'il exige le concours de plusieurs corps indépendants, concours qui est rarement obtenu. Le second est celui dont la pratique est la moins sûre ; l'interprétation d'une loi peut, en effet, être abrogée ou modifiée par l'autorité même qui l'a établie, par exemple par les Cours de justice et surtout par la Cour Suprême fédérale. Mais tant qu'une interprétation particulière subsiste, elle est aussi forte que la Constitution elle-même ; elle est, en réalité, incorporée dans elle, et plus forte, dès lors, que tout ce qui n'émane pas de la même source suprême, la volonté du peuple. Le plus faible, bien que constituant la méthode la plus facile et la plus fréquente, est le troisième ; en effet, la législation et la coutume sont subordonnées à la Constitution, et pour qu'il s'applique, il faut que la Constitution soit muette, et qu'aucune interprétation autorisée ne l'ait étendue à des cas non spécifiés. Cependant il fonctionne sans à-coups, rapidement, librement ; et les développements qui lui sont dûs sont aussi nombreux, bien qu'inférieurs en puissance et en durée, que ceux provenant des autres méthodes.

Nous constaterons, après l'étude de ces trois sources de changement, non seulement que la Constitution actuelle leur doit beaucoup, mais qu'elle est appelée très probablement à subir, dans l'avenir, des modifications de leur chef. Nous verrons que, toute rigide qu'elle soit, elle est sujette à de constantes modifications et déviations. Ses termes, en général, ne changent pas, et, cependant, elle n'a plus pour les hommes de 1890 la même signification que pour les hommes de 1810, après plus de vingt ans de fonctionnement ou même pour ceux de 1860, alors qu'on aurait pu croire que les rayons d'une controverse prolongée avaient jeté de la lumière dans ses coins les plus sombres.

CHAPITRE XXXII

REVISION DE LA CONSTITUTION

Les hommes de la Convention de 1787 n'avaient pas la confiance, de quelques-uns des sages législateurs de l'antiquité, ou de certains codificateurs impériaux, tels que l'Empereur Justinien, et ne supposaient pas leur œuvre à l'abri de toute altération. Ils décidèrent (art. V) que : « Le Congrès, chaque fois qu'une majorité des deux tiers dans chaque Chambre le jugera nécessaire, proposera des amendements à la Constitution. De même, sur l'invitation des deux tiers des législatures des différents Etats, il réunira une Convention dans ce même but. Dans l'un et l'autre cas, ces amendements seront valables, quel qu'en soit l'objet, et constitueront des parties de la Constitution pourvu qu'ils soient ratifiés par les législatures ou par des Conventions des trois quarts des Etats, selon que l'un ou l'autre mode aura été prescrit par le Congrès ».

Il existe donc deux méthodes de concevoir des amendements et de les proposer.

A) Le Congrès peut lui-même, par un vote des deux tiers dans chaque Chambre, préparer et proposer des amendements.

B) Les législatures des deux tiers des Etats peuvent requérir le Congrès de réunir une Convention constitutionnelle. Le Congrès obéira, n'ayant pas le droit de refuser ; et la Convention une fois réunie rédigera et soumettra des

amendements. Aucune disposition ne concerne l'élection et la composition de la Convention, ces matières sont dès lors, semble-t-il laissées à la discrétion du Congrès.

Il existe aussi deux méthodes d'adopter des amendements préparés et proposés de l'une et l'autre des manières que nous venons d'exposer. — Le Congrès a le choix de prescrire celle qui lui paraîtra la meilleure.

X) Les législatures des trois quarts des Etats peuvent ratifier les amendements qui leur sont soumis.

Y) Des Conventions peuvent être réunies dans les différents Etats, et les trois quarts de ces Conventions peuvent ratifier les amendements (1).

Jusqu'à ce jour, chaque fois que le pouvoir d'amendement a été exercé, la méthode A été employée pour proposer et la méthode X pour ratifier — cela veut dire qu'aucune Convention de l'Union tout entière n'a été réunie pour rédiger des amendements, pas plus que des Conventions des différents Etats pour les ratifier. La préférence pour l'emploi du Congrès et des législatures d'Etat peut être attribuée à ce fait qu'il n'a jamais été question de reviser la Constitution tout entière, mais seulement de faire des changements ou des additions sur des points spéciaux. D'ailleurs, la procédure par les Conventions nationales et d'Etats pourrait être plus lente, et soulèverait des controverses sur la méthode d'élection de ces corps. Le consentement du Président n'est pas requis pour un amendement constitutionnel (2). Une majorité des deux tiers dans le Congrès peut avoir raison du veto qu'il oppose à un Bill, et il faut au moins cette majorité pour soumettre au peuple un amendement constitutionnel.

Une seule disposition de la Constitution, n'est pas susceptible d'être changée par cette procédure. C'est

(1) Il n'existe aucun délai pour la ratification ; cette omission n'est pas sans présenter des inconvénients.

(2) Ce point a été décidé par la Cour Suprême, en 1794, dans le

dure. C'est celle qui assure à chaque Etat une représentation égale dans l'une des branches de la législature. « Aucun Etat ne peut, sans son consentement, être privé d'un suffrage égal dans le Sénat » (art. v). On remarquera que cette disposition n'exige pas unanimité chez les Etats pour diminuer ou supprimer la représentation d'un Etat dans le Sénat, mais qu'elle donne purement et simplement à l'Etat menacé un droit absolu de veto. Un Etat consentirait-il à abandonner ses droits, et les trois quarts du nombre total des Etats se joindraient-ils à lui, la résistance du quart restant n'empêcherait pas l'amendement de venir à effet.

A l'exemple du Président Lincoln, les Américains considèrent l'Union comme indestructible ; et l'expression « une Union indestructible d'Etats indestructibles », a été employée par la Cour Suprême dans un procès célèbre (1). Mais si l'on considère la Constitution simplement comme un document légal, on trouve qu'elle ne renferme aucune disposition susceptible d'empêcher l'adoption d'un amendement qui établirait une méthode destinée à briser le lien fédéral, à former, si besoin, de nouvelles unions, ou à permettre à chaque Etat de devenir une souveraineté absolue et une république indépendante. Le peuple des Etats-Unis nous apparaît comme ayant parfaitement le droit de mener à bonne fin, et par des voies légales, une œuvre de cette nature, si jamais il le désirait, de même que le Parlement britannique est légalement compétent pour diviser la Grande-Bretagne en seize ou dix-huit royaumes indépendants, tels que ceux qui existaient dans l'île au VIIIe siècle.

Les amendements à la Constitution votés par les procé-

cas d'*Hollingsworth* contre l'*Etat de Vermont* (3 Dall. 378) ; et le Sénat arriva à la même conclusion en 1865. Voir Jameson, *Constitutional Conventions* § 560.

(1) *Texas* v. *White*, voir plus haut, p. 456, note 1.

dés ci-dessus indiqués (A + X) sont en tout au nombre de quinze. Ils ont été votés en quatre occasions, font partie de quatre groupes, dont deux ont chacun un amendement. Le premier groupe, qui comprend dix amendements votés immédiatement après l'adoption de la Constitution, doit être regardé comme un supplément à la Constitution ou comme un post-scriptum, plutôt que comme une modification. Il constitue ce que les Américains, à l'imitation des Anglais, appellent un Bill des Droits, destiné à protéger les simples citoyens et les Etats contre les empiétements du Pouvoir fédéral (1). Le second et le troisième groupe, si, du moins, un simple amendement peut à proprement parler être désigné sous le nom de groupe (amendements XI et XII), sont des corrections de défauts peu importants que le fonctionnement de la Constitution avait révélés (2). Le quatrième groupe est le seul qui marque une crise politique et enregistre une victoire politique. Il comprend trois amendements (XIII, XIV, XV) qui prohibent l'esclavage, définissent le droit de citoyen, garantissent le droit de suffrage des citoyens contre les tentatives des Etats de faire des distinctions au détriment de certaines classes, et étendent la protection fédérale sur les citoyens qui peuvent souffrir des lois injustes des Etats. Ces trois amendements sont la conséquence de la guerre de Sécession ; ils étaient devenus nécessaires pour en confirmer les résultats et les assurer dans l'avenir. La majorité obligatoire des Etats fut obtenue dans des conditions entière-

(1) Ces dix amendements furent proposés par le premier Congrès ; il les avait préparés après les avoir tirés des 103 amendements qui lui étaient soumis par les différents Etats ; ils furent ratifiés par tous les Etats, à l'exception de trois. Ils furent appliqués pour la première fois en décembre 1791.

(2) Le onzième amendement annula une interprétation de la Cour Suprême au sujet de ses propres pouvoirs judiciaires (voir plus haut, p. 334) ; le douzième combla une lacune dans la méthode d'élection du Président.

ment anormales, quelques-uns des Etats les plus récemment conquis ayant ratifié ces amendements, tout en étant encore occupés par les armées du Nord, d'autres parce que leur obéissance était le prix de la réadmission dans le Congrès de leurs sénateurs et de leurs représentants (1). Les détails appartiennent à l'histoire ; tout ce qu'il importe de noter ici c'est que ces profonds changements, peut-être inévitables, étant donné les circonstances, furent votés non pas par la

(1) Le treizième amendement fut proposé par le Congrès en février 1865, ratifié et promulgué en décembre 1865 ; le quatorzième fut proposé par le Congrès en juin 1866, ratifié et promulgué en juillet 1868 ; le quinzième fut proposé par le Congrès en février 1869, ratifié et promulgué en mars 1870. Le quatorzième amendement avait donné aux Etats un moyen puissant d'activer l'affranchissement des nègres ; il considérait tous les habitants des Etats-Unis comme des citoyens et supprimait la représentation au Congrès, des Etats qui exclueraient du droit de suffrage les habitants mâles ; le quinzième alla plus loin encore, et défendit de faire de « la race, de la couleur, de la condition antérieure d'esclave », des causes d'exclusion de ce droit. Les raisons en faveur de cette innovation audacieuse furent brièvement exposées par le sénateur Willey, de la Virginie de l'Ouest ; d'après lui, le Droit de suffrage était la seule garantie sûre que pouvait avoir le nègre dans plusieurs régions des Etats-Unis pour jouir de ses droits civils ; il ajoutait que ce droit serait pour lui une meilleure protection que la loi elle-même, et que, d'ailleurs, la justice, les principes de la liberté humaine et l'esprit de la civilisation chrétienne en faisaient une nécessité.

Les résultats de ces trois amendements ont été longuement développés par la Cour Suprême, en 1872, dans les procès Slaughter-House (16 Wall. 82). Voici ce que constate à ce sujet le juge Miller : « A l'exception des dispositions spécifiques que contiennent les trois amendements concernant la protection des droits personnels des citoyens et du peuple des Etats-Unis, et à l'exception, aussi, des restrictions obligatoires apportées à cet effet sur le pouvoir des Etats, restrictions auxquelles correspond un accroissement de puissance du gouvernement général chargé d'assurer l'exécution de ces dispositions, aucun changement substantiel n'a été fait dans les relations des gouvernements d'Etats avec le gouvernement fédéral ». — Discours prononcé à l'Université de Michigan 1887.

libre volonté des citoyens des trois quarts des Etats, mais sous la pression d'une majorité qui avait triomphé dans une grande guerre et se servait de son autorité sur le Gouvernement national et des forces militaires de l'Union pour réaliser des réformes qu'elle jugeait indispensables à la reconstruction du système fédéral (1).

Bien des amendements à la Constitution ont été, à des époques variées, suggérées au Congrès par le Président, ou proposées au Congrès par certains de ses membres : très peu ont obtenu dans chaque Chambre la majorité obligatoire des deux tiers. Toutefois, en 1789 et de nouveau en 1807, des amendements ont été votés par le Congrès et soumis aux Etats sans que la majorité des trois quarts des Etats fût obtenue ; en février et mars 1861, fut voté, dans les deux Chambres, un amendement interdisant tout amendement à la Constitution qui autoriserait le Congrès à intervenir dans les « institutions domestiques » de chaque Etat relatives à l'esclavage, mais la guerre éclata immédiatement après et il ne fut jamais soumis aux Etats. A supposer que la paix eût été maintenue, l'acceptation de cet amendement par les trois quarts des Etats était douteuse; d'ailleurs, son seul effet eût été d'obliger les auteurs d'amendements à la Constitution sur la question de l'esclavage, de proposer en même temps l'abrogation de cet amendement spécial lui-même (2).

(1) Bien que la pression militaire ait influé sur l'adoption du treizième amendement, et que la pression politique ait eu une large part dans le vote des autres, il faut se rappeler que des changements dans la Constitution étaient un corollaire absolument nécessaire de la guerre qui venait de finir.

(2) Les républiques grecques de l'antiquité donnaient quelquefois à des lois particulières des sanctions spéciales, en édictant la peine de mort contre toute personne qui proposerait leur abrogation. Dans ces cas, le citoyen qui avait l'intention de demander l'abrogation d'une de ces lois commençait, bien entendu, par proposer l'abrogation de celle qui imposait une telle pénalité. Il en aurait été de même dans notre hypothèse, et il en sera toujours

La morale de ces faits est facile à tirer. Bien que les Américains aient conservé longtemps l'habitude de parler de leur Constitution avec un respect presque superstitieux, il s'est souvent trouvé des époques où des hommes d'Etat habiles, peut-être même des partis politiques, y auraient apporté des changemeets matériels si cela eût été possible. D'ailleurs, des changements ont été proposés ; ils auraient certainement été approuvés par les hommes de bon sens, mais, comme on savait qu'ils ne réuniraient pas la majorité requise, ils n'ont jamais été soumis aux Etats (1).

ainsi. Aucun corps souverain ne peut limiter ses propres pouvoirs. Le Parlement britannique paraît avoir tenté de s'enchaîner lui-même, en décidant dans l'Act d'Union avec l'Irlande (39 et 40 George III c. 67) que le maintien en Irlande de l'Eglise épiscopale protestante comme Eglise Etablie serait considéré comme « de l'essence et du fondement de l'Union ». Il n'en est pas moins vrai que cette Eglise fut, en 1869, dépouillée de ce caractère avec autant de facilité que si cette disposition n'eût jamais existé.

(1) Dans le quarante-neuvième Congrès (1884-86), il n'y eût pas moins de quarante-sept propositions en faveur de la revision de la Constitution ; quelques-unes d'une portée générale, d'autres d'une nature assez complexe (quelques-uns de ces amendements avaient le même objet, ce qui faisait que le nombre total de modifications proposées était inférieur à quarante-sept). Aucune ne fut votée par le Congrès ; et cinq ou six seulement méritaient d'être prises en sérieuse considération. Une au moins, qui permettait au Président d'opposer son veto à des articles d'un Bill d'appropriation, aurait constitué une réelle amélioration. Je trouve parmi elles les suivantes : prohibition de la vente de liqueurs alcooliques, prohibition de la polygamie, attribution du droit de suffrage aux femmes, choix direct du Président par le peuple, élévation de deux à trois ans de la durée du mandat des représentants, élection des sénateurs par le peuple, attribution au Congrès du droit de limiter les heures de travail et de voter des lois uniformes sur le mariage et le divorce, nomination par le peuple de certains fonctionnaires fédéraux, interdiction au Congrès de voter des lois d'intérêt local ou spécial et d'ordonner le payement d'indemnités légalement prescrites, interdiction aux Etats de louer le travail des prisonniers.

Dans la première session du cinquante-et-unième Congrès vingt-

Dès lors, si on a fait relativement peu d'usage de la méthode des amendements, ce fait s'explique non seulement par l'excellence de l'instrument originel, mais aussi par les difficultés qui entourent ce procédé de revision. Des changements, peu importants peut-être, auraient été nécessaires pour remédier à des imperfections reconnues de tous ou pour suppléer à des omissions dangereuses, mais la procédure a été si difficile qu'elle n'a jamais été appliquée avec succès, excepté pour des matières de peu d'importance ne mettant pas en jeu les intérêts des partis (amendements XI et XII), ou au cours d'un mouvement révolutionnaire qui a disloqué l'Union elle-même (amendements XIII, XIV, XV).

Quelles sont donc les raisons qui ont rendu la procédure régulière d'amendement si difficile à appliquer?

Ce sont, d'abord, l'esprit chicaneur et contrariant (ce que les Américains appellent « cussedness ») des assemblées de citoyens. Il est difficile d'amener les deux tiers des deux Assemblées (les Chambres du Congrès) et les trois quarts des quarante-cinq républiques, composées toutes de deux Assemblées appelées à donner leur avis, à se mettre d'accord sur la même proposition. Sauf sous la pression d'événements troublés et de circonstances nécessitant de promptes mesures, telles que celles qui déterminèrent l'acceptation de la Constitution elle-même en 1788, peu de personnes ou de Corps politiques consentiront à faire le sacrifice d'objections de détail, qui sont, peut-être, en elles-mêmes, raisonnables, et à se ranger purement et simplement à l'opinion des autres. Elles veulent avoir ce qui leur semble tout à fait le mieux, au lieu d'avoir ce que d'autres leur représentent comme le

huit propositions furent faites, parmi lesquelles des propositions pour la prohibition des loteries, pour la suppression des trusts, pour l'interdiction de spéculer sur les produits agricoles, pour la modification de la clause de la Constitution fédérale concernant l'effet des contrats.

mieux. Ajoutons que des corps jouissant d'autant d'indépendance légale que les législatures d'Etat, loin d'être disposés à obéir au Congrès ou à céder l'un à l'autre, sont plus jaloux, plus soupçonneux, plus vains et plus entêtés que la plupart des individus. Seul un fort esprit de parti, à la poursuite d'un but politique commun ou de profits individuels qui seront la conséquence d'une victoire du parti, peut les faire agir de concert.

Lorsqu'un amendement est soumis aux législatures et qu'il est unanimement approuvé par leur parti, elles sont promptes à l'adopter. Mais, dans ce cas, il se heurtera à l'hostilité du parti opposé, et les partis, dans la plupart des Etats du Nord, se balancent d'une façon sensiblement égale. Il est rare qu'une majorité des deux tiers dans l'une ou l'autre Chambre du Congrès puisse être assurée sur une question de parti ; et, bien entendu, de telles majorités dans les deux Chambres, et une majorité des trois quarts des législatures d'Etat sur ces mêmes questions sont encore moins probables. D'un autre côté, dans un pays en proie à l'esprit de parti, la plupart des questions sont au début controversées ou ne tardent pas à le devenir. Un changement dans la Constitution, quelque utiles qu'en soient les conséquences finales, est considéré le plus souvent comme étant pour le moment plus avantageux à un parti qu'à un autre, et cela suffit pour que l'autre parti s'y oppose. Le fait qu'une proposition émane d'un parti excite la suspicion de l'autre. On se trouve toujours en présence de ce dilemme dont l'Angleterre a si souvent éprouvé les conséquences fâcheuses : si une mesure de réforme est urgente, elle devient une affaire de parti et excite les passions ; si elle ne l'est pas, aucun des partis, qui a d'autres projets plus pressés en tête, ne se soucie de la proposer et de la faire adopter. En Amérique, un amendement de la Constitution touchant aux partis a bien peu de chances de passer, et un amendement étranger aux partis tombe dans la catégorie

de ces choses, qui, étant l'affaire de tout le monde, ne sont l'affaire de personne.

Pour celui qui considère la nature d'une Constitution Rigide ou Suprême, il est évident que l'existence d'une méthode pour la modifier et pour la rendre conforme à des faits et à des idées qui ont été eux-mêmes modifiés est indispensable. Un critique européen remarquera peut-être que la méthode américaine n'a pas répondu à ce qu'on attendait d'elle. Il se dira que du moment que, dans la pensée de ses auteurs, un accord général était nécessaire pour justifier une modification, cet accord se produirait lorsqu'on découvrirait des lacunes qui en empêchent le fonctionnement. Mais il n'en a pas été ainsi. Il y a eu de longues et furieuses controverses sur l'interprétation de plusieurs points de la Constitution, sur le droit du Congrès d'engager des dépenses à l'occasion d'améliorations intérieures, sur l'établissement d'un privilège au profit de la Banque nationale et de tarifs protecteurs, et surtout sur la condition des esclaves dans les territoires. Cependant la méthode d'amendement ne fut pas appliquée à ces questions parce qu'on ne pouvait pas arriver à un accord général à ce sujet, et qu'on ne pouvait s'entendre que sur des questions secondaires. Aussi, la lutte à l'occasion de l'interprétation d'un document qu'il n'était pas possible de modifier, passa des cours de justice aux champs de bataille. Les Américains, en réponse à ces critiques, font observer que le pouvoir d'amender la Constitution est un de ceux qu'on ne peut pas employer sans danger pour terminer des controverses politiques en cours ; qu'autrement il ne pourrait y avoir ni Constitution rigide ni Constitution permanente ; qu'une certaine latitude d'interprétation est désirable, et que, dans les cas mentionnés, des amendements excluant d'une façon absolue l'une ou l'autre des interprétations proposées auraient soit lié d'une façon trop étroite la législature, soit hâté un conflit probablement inévitable.

Faudrait-il rendre plus aisée la procédure d'amendement, en exigeant, par exemple, simplement la majorité ordinaire au Congrès, et une majorité des deux tiers dans les Etats ? Les hommes d'Etat américains ne le croient pas. Une méthode facile et rapide non seulement diminuerait les garanties de sécurité qu'offre maintenant la Constitution rigide, mais augmenterait le désarroi politique en poussant la majorité dans le Congrès à soumettre fréquemment des amendements aux Etats. L'habitude de raccommoder se changerait en habitude de faire du bruit. Il y aurait trop peu de distinction entre les changements dans les lois ordinaires, qui exigent l'agrément de la majorité dans les deux Chambres et celui du Président, et les changements dans les lois fondamentales, dont l'adoption exige une procédure plus solennelle. Enfin les droits des Etats, sur lesquels la législation congressionnelle ne peut pas maintenant empiéter d'une façon directe, seraient en danger. Le système français d'après lequel la majorité absolue dans les deux Chambres, réunies en Congrès, est suffisante pour reviser la Constitution ; ou même le système suisse, d'après lequel la majorité ordinaire des électeurs peut, avec le concours de la majorité des cantons, ratifier des réformes constitutionnelles, rédigées au préalable par les Chambres à la suite d'un vote populaire en faveur de la revision de la Constitution (1), sont considérés par les Américains comme dangereux par leur défaut même de résistance. L'opinion dominante est que la solidité et la sécurité sont les attributs vitaux d'une loi fondamentale.

La conséquence des idées que nous venons d'exprimer est intéressante. Du moment que des modifications et des progrès sont souvent nécessaires, et qu'ils ne peuvent que rarement être obtenus par amendement, il faut bien trouver une autre manière de les réaliser. La

(1) Voir la Constitution fédérale suisse, art. 118-121.

sagacité des juristes a découvert la méthode de l'interprétation ; et l'habileté des politiciens a inventé une variété de moyens permettant d'étendre par la législation, ou de modifier par l'usage, les dispositions expresses d'une Constitution en apparence immuable et inflexible.

CHAPITRE XXXIII

INTERPRÉTATION DE LA CONSTITUTION

La Constitution de l'Angleterre est contenue dans des centaines de volumes pleins de lois et d'arrêts de jurisprudence : la Constitution des Etats-Unis (y compris les amendements) peut se lire à haute voix en vingt-trois minutes. C'est à peu près moitié long comme le premier épître de saint Paul aux Corinthiens et quarante fois moins long que le Land Act Irlandais de 1881. Il est, dans l'histoire, peu d'instruments qui, en si peu de mots, édictent des lois aussi importantes portant sur une si grande étendue de matières de premier ordre et d'une complexité si remarquable. Les membres de la Convention de 1787 étaient sages en faisant leur travail aussi court : il était, en effet, essentiel que le peuple pût le comprendre, parce que de nombreuses différences d'opinion devaient fatalement surgir à mesure que l'on entrerait dans les détails, et parce que plus on spécifie, plus on est obligé de spécifier et de tenter le travail impossible de prévoir toutes les éventualités. Ces hommes sensés se sont contentés de poser quelques règles et quelques principes généraux, en laissant à la législation congressionnelle le soin de réglementer certains détails, prévoyant que pour d'autres il serait nécessaire d'avoir recours à l'interprétation.

Il est clair que plus une loi est courte, plus ses termes doivent être généraux, et plus, par conséquent, le besoin de l'interprétation se fera sentir. De même, plus une loi est

longue et gouverne de cas nombreux et importants, plus souvent, aussi, son sens exact donnera lieu à des contestations. Il y a eu dans le droit privé des lois, telles que la loi Aquilia à Rome et la loi des Fraudes en Angleterre, sur lesquelles on a écrit plusieurs volumes et qui ont donné lieu à des milliers d'interprétations juridiques et judiciaires. A plus forte raison, devons-nous nous attendre à voir soumettre nos lois politiques et constitutionnelles à un examen scrupuleux pour y découvrir les nuances les plus délicates de signification qui se cachent derrière leurs termes. Probablement aucun écrit, à l'exception du Nouveau Testament, du Koran, du Pentateuque et du Digeste de l'Empereur Justinien n'a fait autant travailler et n'a autant mis à l'épreuve la sagacité des commentateurs que la Constitution américaine. Son texte a été passé au crible, pesé, comparé, expliqué, retourné et torturé. Elle présente des analogies avec les ouvrages théologiques en ce que tous deux, tout en étant considérés comme des guides immuables, doivent s'adapter à un monde plein de changements, l'un à des matières politiques qui se modifient chaque année et ne retournent jamais à leur état primitif, l'autre à de nouvelles théories dans le domaine de la philosophie physique et éthique. L'élasticité est donc nécessaire dans les formules d'une constitution aussi bien que dans celles d'une théologie. C'est là un fait fatal qu'on ne peut empêcher, car il est une conséquence d'une loi de la nature. Tout ce que les hommes peuvent faire, c'est de fermer les yeux, de cacher la réalité du changement sous des formules anciennes et respectables, et de chercher à se persuader que ces formules ont, aujourd'hui, la même signification que celles qu'elles avaient il y a plusieurs générations ou plusieurs centaines d'années. Un grand théologien l'a dit : « Dans un monde supérieur il en est différemment, mais ici-bas vivre c'est changer, et on ne devient parfait qu'en changeant souvent (1) ».

(1) NEWMAN, *Essay on Development*, p. 39.

La Constitution des Etats-Unis est si concise, si générale dans ses termes, que même en supposant l'Amérique une nation aussi molle et aussi peu remuante que la Chine, plusieurs questions auraient été soulevées sur l'interprétation des lois fondamentales et en auraient modifié l'aspect. Mais l'Amérique a été la nation qui, de toutes, s'est développée le plus rapidement et cela explique que certaines questions qui se sont présentées sont relatives à des matières auxquelles les auteurs de la Constitution n'avaient pas songé. Plus sages que Justinien avant eux et que Napoléon après eux, ils ont prévu que leur travail aurait besoin d'être expliqué par des commentaires juridiques; ils étaient loin, cependant, de se douter de la tension énorme que quelques-uns des termes de leur Constitution ont eu à subir pour s'appliquer à des faits nouveaux.

Je ne dois pas m'aventurer à chercher à interpréter cette Constitution, ni à essayer de démontrer ses règles d'interprétation établies par les juges et les commentateurs. C'est là un champ trop vaste et qui trouve sa place dans les livres de droit. Je me contenterai dans ce chapitre d'expliquer, d'une manière générale, de quelle façon la Constitution a été agrandie, développée, modifiée par l'interprétation et quels ont été les résultats de cette méthode. Trois points ont surtout besoin d'être mis en lumière : 1° Les personnes qui ont le droit d'interpréter la Constitution; 2° les principaux moyens pour déterminer si la Constitution a ou non accordé tels ou tels pouvoirs; 3° les moyens de contrôle que l'on peut employer pour combattre les abus possibles du pouvoir d'interprétation.

I. — Quelles sont les personnes qui ont le droit d'interpréter la Constitution? Toute question soulevée dans un procès sur la signification et l'application de cette loi fondamentale sera évidemment tranchée par une Cour de justice. Toute Cour est également forcée de se prononcer sur ces questions sur lesquelles elle est compétente, et cela est

vrai d'une Cour d'Etat aussi bien que d'une Cour fédérale (1); toutefois comme les questions les plus importantes sont portées en appel devant la Cour Suprême fédérale, c'est réellement l'opinion de cette dernière qui crée la jurisprudence.

Lorsque les Cours fédérales ont déterminé la signification d'une loi tout le monde devrait l'accepter et se guider sur les décisions intervenues. Mais il y a toujours des questions d'interprétation qui n'ont jamais été réglées par les Cours de justice, quelques-unes parce qu'elles n'ont jamais été soulevées dans un procès, d'autres parce qu'elles ne sont pas de nature à être soulevées. Pour celles-là, toute autorité, fédérale ou d'Etat, aussi bien que tout citoyen, doit leur donner l'interprétation qui lui paraît la plus rationnelle et la plus conforme à la Constitution, sauf à en découvrir plus tard la fausseté.

Il existe, aussi, des questions d'interprétation que les Cours, selon une habitude bien établie, refusent de résoudre sous prétexte qu'elles sont « d'un caractère purement politique », une expression vague et qui pourrait être rendue beaucoup plus explicite par l'énumération des cas qui ont consacré cette pratique. Ces questions sont laissées à la discrétion des Pouvoirs exécutif et législatif : chacun d'eux se forme une opinion sur la nature de sa compétence, opinion qui a droit au respect et à l'obéissance des citoyens.

C'est, par conséquent, une erreur de supposer que le Pouvoir judiciaire est l'unique interprète de la Constitution : un certain champ est laissé aux autres autorités du Gouvernement : il est, d'ailleurs, possible que leurs vues ne concordent pas, de sorte qu'un conflit entre ces deux autorités au sujet de la signification exacte de la Constitution peut très bien ne pouvoir être réglé par aucune procédure légale. La chose, au surplus, ne cause pas grand désarroi,

(1) Voir chapitre XXIV, *ante*.

parce que la décision, qu'elle émane d'une autorité politique ou d'une autorité juridique, est concluante sur le point litigieux, entre les parties.

La doctrine ci-dessus exposée est celle qui est généralement adoptée aujourd'hui en Amérique. Mais à une certaine époque, les Présidents ont réclamé le droit autrement important d'être autorisés, sauf dans les cas de droit strictement privé, à interpréter la Constitution, pour leur compte, d'une manière générale et *prima facie* et à se guider dans leur conduite sur cette interprétation, même en la supposant en opposition avec celle de la Cour Suprême. Ainsi Jefferson attaqua la doctrine établie dans le fameux jugement du Chief-Justice Marshall dans le procès *Marbury* contre *Madison* (1); de même, Jackson soutint que la Cour Suprême était dans son tort en reconnaissant au Congrès le pouvoir d'accorder un privilège à la Banque des Etats-Unis, et que lui, mieux imbu que la Cour, de l'esprit de la Constitution, avait le droit d'attaquer la Banque comme une institution illégale, et d'opposer son veto à un Bill tendant au renouvellement de son privilège (2). Les majorités dans le Congrès ont plus d'une fois réclamé pour

(1) Comme la Cour abandonna à l'occasion d'un autre point du procès la procédure contre M. Madison, secrétaire d'Etat, elle n'eut pas pratiquement à se prononcer sur la thèse de Marshall.

(2) Il n'y avait, toutefois, rien d'inconstitutionnel dans le retrait effectué par Jackson des dépôts de la Banque des Etats-Unis, et dans le fait d'opposer son veto à un Bill de renouvellement de privilège. On admet généralement, encore aujourd'hui, qu'un Président a le droit de se faire une opinion personnelle sur une décision du Congrès, non seulement en ce qui concerne son utilité mais aussi en ce qui touche sa concordance avec la Constitution. Le juge Cooley me fait la remarque suivante : « Si Jackson était réellement convaincu que la Constitution avait été violée dans le premier et dans le second traité, il n'était, certainement, pas obligé, lorsque le troisième fut proposé, d'abandonner son opinion à cause de ce précédent. La question d'approbation d'une nouvelle Charte était politique, et il était dans son devoir en refusant son approbation pour des raisons qui lui paraissaient suffisantes ».

elles-mêmes la même prérogative. Cependant depuis quelques années, les Pouvoirs exécutif et législatif paraissent moins affirmatifs dans leurs revendications, et, de son côté, le Pouvoir judiciare, avec sa tendance habituelle à tolérer tout exercice de pouvoir qui n'est pas, d'une façon évidente, inconstitutionnel, a laissé une très large marge à ces autorités. Si celles-ci n'ont pas usé de la liberté qui leur était laissée pour élargir la Constitution plus encore qu'elles ne l'avaient fait jusqu'alors, c'est qu'elles ont trouvé des entraves, non seulement dans les Cours de justice, mais aussi dans l'opinion publique et dans leurs propres associations professionnelles (la plupart des Présidents, ministres, leaders du Congrès, étant d'anciens avocats).

II. — La Constitution s'est développée par l'interprétation, de deux manières. Quelquefois, les Présidents — et plus souvent encore la législature en votant des lois, — ont exercé certains pouvoirs et la question a été soulevée de savoir si les pouvoirs ainsi exercés étaient légaux, c'est-à-dire conformes à l'esprit de la Constitution. Lorsqu'elle a été résolue affirmativement par la Cour, ces pouvoirs ont été reconnus comme faisant partie de la Constitution, bien qu'ils fussent sujets à être plus tard détruits par une jurisprudence contraire. Cela est la première manière. Voyons la seconde. Certaines dispositions de la législation d'Etat ayant été contestées comme opposées à la Constitution, ont été jugées telles, et, par suite, sont devenues nulles. Par l'effet de ces décisions, l'autorité de l'Etat s'est trouvée amoindrie ; la puissance prohibitive de la Constitution a été accrue, et celle-ci a vu sa position et son champ d'action consolidés, alors qu'ils paraissaient, autrefois, douteux.

Des questions de ce genre sont quelquefois soulevées comme questions d'interprétation dans le sens strict du mot, c'est-à-dire comme questions dont la signification est tellement ambigue qu'on peut également croire qu'elles concernent ou qu'elles ne concernent pas le cas prévu par

les auteurs de la Constitution. Parfois aussi, ce sont plutôt des questions que l'on peut désigner sous le nom de questions de construction : tel serait un cas non prévu par les auteurs de la Constitution, ou un cas qui, quoique prévu, peut-être, a été omis *brevitatis causa ;* toutefois, il est nécessaire pour le résoudre de consulter la Constitution. Du premier cas, les auteurs de la Constitution se sont occupés ou sont censés s'être occupés ; la question à résoudre est la suivante. « Que signifient ces mots ? » Quant à l'autre, ils ne paraissent y avoir fait aucune allusion, au moins directe ; la question est celle-ci : « Peut-on, dans les termes mêmes de la Constitution, trouver un élément se rattachant au point en discussion, et permettant d'établir un principe assez solide pour atteindre et englober un cas non mentionné, un principe indiquant ce qu'auraient décidé les autorités compétentes à supposer qu'elles aient prévu le cas ou qu'elles eussent cru qu'il pût faire un jour l'objet d'un procès (1) ? »

(1) Par exemple la question de savoir si un pacte entre un Etat et un individu fait sous forme d'acte législatif d'un Etat est « un contrat », c'est-à-dire un acte dont les obligations ne sont pas susceptibles d'être annulées, est une question d'interprétation dans toute l'acception du terme, car elle roule sur la signification du mot « contrat ». — Par contre, la question du droit du Congrès de passer un act prononçant l'émancipation des esclaves appartenant à des personnes impliquées dans une révolte était une question de construction ; aucune disposition de la Constitution ne prévoit, en effet, directement ce cas, et ses auteurs n'y avaient apparemment pas songé. Pour la résoudre, il fallait considérer ce que pouvaient impliquer les pouvoirs de guerre contenus dans la Constitution. La question de déterminer si le Gouvernement national a le pouvoir d'émettre des bons du Trésor est, aussi, une question de construction, parce que, à supposer le cas prévu au moment du vote de la Constitution, il reste à déterminer si le pouvoir « d'emprunter de l'argent » englobe cette méthode particulière d'emprunt. Il ne peut pas y avoir de doute sur le mot « emprunter » ; la difficulté est de décider lesquelles, parmi les nombreuses méthodes d'emprunter, dont quelques-unes, sans doute, ont été pré-

Comme la Constitution est non seulement un instrument soigneusement élaboré avec quelques clauses douteuses mais aussi un instrument concis, rédigé en termes très généraux, sa simple interprétation a été bien plus facile que sa construction (1). C'est par la construction surtout que la Constitution s'est développée et continue à se développer. La nature de cette expansion apparaîtra dans la nature même du Gouvernement fédéral. C'est un Gouvernement de pouvoirs délégués et spécifiés. Le peuple lui a confié non la plénitude de sa propre autorité, mais certaines fonctions qu'elle a énumérées, et auxquelles elle a limité son action légale. Dès lors, lorsque le Pouvoir exécutif de la Fédération prend une mesure ou lorsque la législature fédérale vote une loi, une question se pose de suite : « Le pouvoir de prendre cette mesure ou de voter cette loi est-il un de ceux que le peuple a donné à ses représentants dans la Constitution? Ce pouvoir peut ne pas avoir été exercé auparavant ou ne pas avoir été mentionné dans la Constitution d'une façon assez claire. Et, cependant, il peut, d'après la vraie construction de cet instrument et en en rapprochant les dispositions, être considéré comme en faisant partie.

Ainsi les doctrines établies par le Chief-Justice Marshall, sur lesquelles les Cours de justice se sont depuis réglées, peuvent se résumer en deux propositions :

vues, peuvent raisonnablement et après un examen détaillé des attributs et des fonctions financières du Gouvernement national, être considérées comme rentrant dans le pouvoir d'emprunter.

En ce qui concerne la disposition interdisant aux Etats le vote de lois annulant les effets d'un contrat, voir à la fin de ce volume la note sur le cas *Dartmouth College* contre *Woodward*.

(1) Comme la Constitution est censée venir du peuple qui l'a votée, et non de la Convention qui l'a préparée, elle est considérée, au point de vue de l'interprétation, comme l'œuvre non pas d'un groupe de juriconsultes mais du peuple lui-même. On peut trouver un résumé utile de quelques-unes des règles générales de l'interprétation constitutionnelle dans les *Federal Restraints on State Action* de Patterson, p. 215-217.

1° Pour qu'un pouvoir appartienne au Gouvernement national ou à un de ses organes, il faut que la preuve soit faite qu'il lui a été réellement octroyé. Il n'y a aucune présomption en faveur de l'existence d'un pouvoir ; au contraire, la charge de la preuve incombe à ceux qui le revendiquent et auxquels il appartient de découvrir dans la Constitution une disposition expresse ou tacite le conférant. Il en est comme d'un serviteur qui prétend agir au nom de son maître, et qui doit prouver d'une façon certaine qu'il tient de celui-ci l'autorité qu'il invoque. De même, le Congrès ou ceux qui tirent leurs droits d'une de ses lois doivent fournir la preuve que le peuple a autorisé la législature à les voter. La recherche de cette délégation de pouvoir sera faite aussi exactement que possible, et si on ne trouve aucune disposition dans la Constitution qui l'établisse directement ou implicitement, tout ce que le Pouvoir exécutif ou la législature du Gouvernement national, ou tous les deux ensemble, auront pu faire pour l'affirmer, sera reconnu nul et sans effet, comme tout acte qui aurait été fait par des personnes incompétentes (1).

2° Quand une fois le peuple a conféré au Gouvernement national un pouvoir, ce pouvoir sera interprété largement. Autant on se sera montré sévère pour déterminer son existence, autant on se montrera large pour l'appliquer. Le peuple, ainsi raisonnaient Marshall et

(1) Par exemple, il y a plusieurs années une personne citée comme témoin devant un Comité de la Chambre des représentants fut emprisonnée par ordre de la Chambre pour avoir refusé de répondre à plusieurs questions qui lui étaient posées. Elle assigna le sergent d'armes pour emprisonnement illégal, et obtint des dommages-intérêts. La Cour Suprême estima en effet que, du moment qu'on ne pouvait pas trouver dans la Constitution de disposition conférant à l'une ou à l'autre Chambre du Congrès le pouvoir de punir pour refus d'obéissance, ce pouvoir (bien qu'il eût été souvent exercé) n'existait pas, et que l'ordre de la Chambre ne couvrait pas l'acte du sergent d'armes. (*Kilbourn* v. *Thompson*, 103 United States, 168).

ses successeurs, est censé, lorsqu'il confère un pouvoir, conférer en même temps des moyens étendus pour son application. Le but principal qu'il poursuit n'est-il pas qu'on en fasse un usage énergique en même temps que sage? et il ne peut pas en être ainsi, si le choix des méthodes est limité; le peuple peut bien être avare dans la délégation de ses pouvoirs à ses agents, mais cette délégation une fois faite, il doit avoir confiance dans l'intelligence de ses agents, leur laisser toute liberté dans le choix des moyens pour arriver au but désiré, qui est le succès (1). Cette manière de voir a pour elle le bon sens ; elle est aussi confirmée par les termes mêmes de la Constitution, qui autorise le Congrès « à voter toutes les lois nécessaires et utiles pour exercer les pouvoirs antérieurs et ceux qui ont été donnés par la Constitution soit au Gouvernement des Etats-Unis, soit à tout service ou à toute fonction publique ». Dès lors, la souveraineté du Gouvernement national, « bien que limitée à des objets spécifiés, est plénière en ce qui les concerne (2) », et suprême dans sa sphère. Le Congrès, qui ne peut pas dépasser d'un pas le cercle d'action a lui tracé par la Constitution peut, dans l'intérieur de ce cercle, choisir tous les moyens qu'il considère bons pour assurer l'exécution de ses pouvoirs; le choix de ses moyens n'est pas soumis à l'interprétation des juges des Cours, parce que le peuple a pris ses représentants comme les seuls juges, et juges définitifs, des modes d'emploi des pouvoirs délégués par lui. Cette doctrine des pouvoirs im-

(1) Par exemple, le Congrès ayant le pouvoir de déclarer la guerre, a celui de la poursuivre par tous les moyens nécessaires à assurer le succès, et de conquérir des territoires soit par les armes soit par les moyens diplomatiques. Ayant le pouvoir d'emprunter de l'argent, il peut, s'il le croit nécessaire, émettre des bons du trésor, et leur donner cours légal.

(2) Voir *Gibbons* v. *Ogden*, 9 Wheat. p. 1, *sqq.*, jugement de Marshall, C.-J.

pliqués, et l'interprétation des mots « nécessaires et propres » ont été pendant bien des années un thème de controverses passionnées et incessantes entre les juristes américains et les publicistes (1). L'histoire des Etats-Unis est, dans une large mesure, une histoire des arguments qu'on a mis en avant pour étendre ou restreindre son importance. Une école d'hommes d'Etat prétendait que le résultat pratique d'une interprétation relâchée serait de

(1) « Les pouvoirs du Gouvernement sont limités, et ces limites ne peuvent pas être transgressées. Mais la saine interprétation de la Constitution doit donner à la législature nationale la plus grande latitude en ce qui concerne les moyens par lesquels seront mis à exécution les pouvoirs à elle conférés, qui permettront à ce corps de remplir, de la façon la plus profitable au peuple, les hauts devoirs qui lui sont assignés. Pourvu que le but final soit légitime, pourvu qu'il ne soit pas contraire à la Constitution, tous les moyens qui sont appropriés et qui sont adoptés à cette fin, qui ne sont pas prohibés mais conformes à la lettre et à l'esprit de la Constitution, sont constitutionnels. » — Marshall, C.-J., dans *M. Culloch* contre *Maryland* (4 Wheat. 316). C'est là, en réalité, la mise en pratique de l'un des points de la fameuse argumentation d'Hamilton en faveur de la constitutionnalité de la Banque des Etats-Unis : « Tout pouvoir confié à un gouvernement est de sa nature souverain, et renferme par la force même du terme le droit d'employer tous les moyens nécessaires et loyalement applicables pour arriver aux fins de ce pouvoir, pourvu qu'ils ne soient pas interdits par des restrictions et des exceptions spécifiées dans la Constitution. » — *Works* (Lodge's ed.) vol. III, p. 181.

Le juge Hare résume en ces termes la question : « Le Congrès est souverain en ce qui concerne les objets de la Constitution et dans les limites de la Constitution. Il peut se servir de tous les moyens propres et convenables pour ramener à effet les pouvoirs conférés par la Constitution. Des moyens bons à une époque peuvent être mauvais à une autre : il est dès lors nécessaire de donner au Congrès la plus grande latitude..... « Nécessaire et propre » ces deux mots, au point de vue de la législation, sont presque si non complètement synonymes ; est « nécessaire » ce qui est approprié à un objet et calculé pour atteindre le but proposé. » *American Constitutional Law*, p. 107.

laisser les Etats à la merci du Gouvernement national, tandis que, dans l'esprit des auteurs de la Constitution, ils devaient, au contraire, lui servir de freins ; elle ajoutait que le fait même de la délégation formelle, de certains pouvoirs entraîne cette conséquence que tous ceux qui n'ont pas été désignés d'une façon spéciale doivent être considérés comme refusés, conformément à la vieille maxime : *expressio unius, exclusio alterius* ; c'est cette maxime que Lord Bacon explique d'une façon concise en disant : « de même que l'exception augmente la force d'une loi dans les cas qui ne sont pas exceptés, de même l'énumération l'affaiblit dans les cas qui ne sont pas énumérés ». L'Ecole adverse répliquait que limiter les pouvoirs du Gouvernement à ceux qui sont expressément désignés dans la Constitution serait rendre cet instrument impropre à remplir le rôle d'une nation grandissante et changeante, et aurait pour résultat, en ne laissant aux hommes aucuns moyens légaux d'atteindre un but nécessaire mais non prévu à l'origine, de provoquer une révolution et de détruire la Constitution elle-même (1).

Cette dernière opinion trouvait un appui sérieux dans le fait de l'existence de certains pouvoirs qui n'avaient pas été mentionnés dans la Constitution, mais qui étaient d'une façon si évidente inhérente au Gouvernement national qu'il fallait les considérer comme y étant impliqués (2). Par exemple, les seuls délits que le Congrès a le pouvoir exprès

(1) Voir les remarques philosophiques du jugeStory, dans *Martin v. Hunter's Lessee* (1 Wheat, p. 304 sqq.)

(2) On invoquait aussi la différence de rédaction entre les articles de Confédération de 1781 qui contenaient (art. II) la proposition suivante : « Chaque Etat retient tout pouvoir, toute juridiction, tout droit qui n'ont pas été expressément délégués aux Etats-Unis dans le Congrès assemblé » et ceux de la Constitution qui disent simplement (amendement X) : « Les pouvoirs qui n'ont pas été conférés aux Etats-Unis sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple » omettant l'expression « expressément ».

de punir est la trahison, la contrefaçon du sceau de l'Etat, les actes de piraterie et autres délits contre le droit des gens. Cela n'empêcha pas que de bonne heure on reconnut au Congrès, comme une conséquence nécessaire de ses pouvoirs divers généraux, le droit de considérer d'autres actes comme constituant des délits à l'égard des Etats-Unis, et de les punir. Ainsi le pouvoir de réglementer le commerce entraînait celui de punir les entraves apportées au commerce; le pouvoir d'organiser le service des postes impliquait le droit d'établir des pénalités pour vols de lettres; et, en fait, une montagne de lois criminelles surgit comme sanction aux lois civiles que le Congrès avait reçu la mission de voter.

L'accroissement de la puissance du Gouvernement s'est surtout manifesté sur trois matières, le pouvoir de taxer et d'emprunter, de réglementer le commerce, et de diriger la guerre. Chacun de ces pouvoirs a eu une progéniture de pouvoirs subsidiaires, et plusieurs de ces pouvoirs subsidiaires à leur tour ont eu des rejetons sur lesquels on ne comptait pas. Par exemple des pouvoirs de taxer et d'emprunter sont sortis les pouvoirs de donner à la Banque nationale un privilège et d'exempter ses succursales et ses billets de tout impôt d'Etat (c'est là une sérieuse restriction de l'autorité des Etats), de créer un système de douanes et de *revenue cutters*, d'établir un tarif pour la protection de l'industrie nationale. C'est ainsi, également, que la réglementation du commerce a été interprétée de façon à comprendre la législation concernant toutes sortes de transport de marchandises et de passagers, soit d'un pays étranger, soit d'un Etat à un autre, celle concernant la navigation, le pilotage maritime et intérieur, les contrats maritimes, etc... ; elle implique également la surveillance de tous les cours d'eau navigables et non navigables situés entièrement dans les limites d'un Etat, la construction de tous les ouvrages d'art publics destinés à favoriser le commerce entre les Etats ou avec les pays étrangers, le pouvoir de

prohiber l'immigration, et, enfin, celui d'établir une commission de chemins de fer et de contrôler tout le trafic entre Etats (1). Le pouvoir de la guerre s'est montré encore plus élastique. Le Pouvoir exécutif et la majorité dans le Congrès se sont vus obligés, pendant la guerre de Sécession, d'étendre ce pouvoir afin de couvrir des actes qui empiétaient sur les droits ordinaires des Etats et des individus ; il en résulta une situation qui, cinquante ans plus tôt, eût été considérée presque comme une suspension des garanties constitutionnelles en faveur du Gouvernement fédéral.

Les Cours, par occasion, ont même été plus loin et ont pris sur elles de déduire de la souveraineté inhérente au Gouvernement national certains pouvoirs de la législature C'est sur ce terrain que, dans sa dernière décision sur la question du cours légal, la majorité des membres de la Cour Suprême paraît s'être placée, — bien qu'elle se référât spécialement à la disposition autorisant le Congrès à emprunter de l'argent —, lorsqu'elle affirmait la compécompétence du Congrès pour donner cours légal au papier monnaie. Une décision antérieure de 1871 avait tiré

(1) Le cas *Gibbons* contre *Ogden* fournit un exemple intéressant de la façon dont fonctionne la doctrine des pouvoirs implicites. L'Etat de New-York, désireux de récompenser Fulton et Livingstone d'avoir introduit chez lui les bateaux à vapeur, avait voté une loi leur donnant le droit exclusif de la navigation avec bateaux à vapeur sur la rivière de l'Hudson. A l'occasion d'un procès dans lequel cette loi était invoquée, il fut argué de nullité sous prétexte qu'elle était en opposition avec un act passé par le Congrès. Dès lors se posait la question suivante : « Le Congrès avait-il le droit de voter un act concernant la navigation de l'Hudson ? » Il fut jugé que le pouvoir accordé par la Constitution au Congrès de règlementer le commerce impliquait celui de faire des lois relatives à la navigation sur des rivières comme l'Hudson, et que le Congrès ayant exercé ce pouvoir, l'action des Etats n'existait nécessairement plus. La conséquence de cette décision fut d'ouvrir un vaste champ de législation au Congrès et de le fermer aux Etats.

cette compétence du pouvoir de guerre. Cette déclaration de principe donna lieu à une controverse des plus étendues : la question de déterminer ce qu'implique la souveraineté appartient au domaine politique aussi bien qu'au domaine juridique, et peut être poussée très loin en se basant sur des considérations à peu près étrangères au droit pur.

Les exemples de développement du pouvoir du gouvernement que nous venons de citer émanent des Cours de justice ; mais le Pouvoir exécutif, agissant seul ou de concert avec le Congrès nous en offre d'autres. Nous voyons, en 1803, le Président Jefferson négocier et terminer l'acquisition de la Louisiane et des vastes possessions françaises au-delà du Mississipi. Il n'ignorait pas qu'il excédait les pouvoirs à lui conférés par la Constitution, puisqu'il avait le désir de faire voter un amendement qui validerait son acte. Mais le Congrès et le peuple ne partagèrent pas ses scrupules, et l'approbation de la législature fut considérée comme une ratification suffisante pour ce cas d'une importance considérable qui ne trouvait son appui dans aucune disposition de la Constitution. En 1807 et en 1808, le Congrès vota deux lois mettant l'embargo sur tous les ports marchands des Etats-Unis, et amena, ainsi, la ruine du commerce jusque-là prospère des Etats de la Nouvelle Angleterre. Quelques-uns de ces Etats déclarèrent l'Act inconstitutionnel, prétendant que le pouvoir de réglementer le commerce était différent du pouvoir de l'annihiler, et leurs Cours l'annulèrent. Cela n'empêcha pas le Congrès de persister pendant un an dans sa manière de voir, et l'Act, sur lequel la Cour Suprême ne s'est jamais prononcée d'une façon formelle, a été généralement regardé comme n'étant pas en opposition avec la Constitution ; le juge Story, un de ses adversaires acharnés dans le Congrès, faisait cependant remarquer qu'il était sur les limites de la légalité. Plus effrayants encore, et bien plus importants dans leurs conséquences, ont été, pendant la guerre de Sécession, les empiétements de l'autorité fédérale,

commis par le Pouvoir exécutif et confirmés les uns expressément, les autres tacitement, par le Congrès et par le peuple (1). Un petit nombre, seulement, d'entre eux furent soumis aux Cours, et celles-ci, dans certains cas, les désapprouvèrent. Le Pouvoir exécutif n'en continua pas moins à exercer cette autorité extraordinaire. La minorité avait beau invoquer la lettre de la Constitution, elle se trouvait discréditée parce qu'on savait qu'elle marchait avec les Sécessionnistes, ses pires ennemis. La nécessité contraignait à tant de choses illégales, que pour peu qu'une chose fût moins illégale qu'une autre, elle finissait par être acceptée comme un compromis raisonnable et modéré (2).

La meilleure façon de donner une idée exacte de l'extension de la Constitution par l'interprétation et la construction, serait de choisir quelques-uns de ses cha-

(1) Voir l'*Histoire du Michigan*, p. 353, du juge Cooley. Cet éminent jurisconsulte me fait la remarque suivante : « Le Président suspendit le *writ* d'*habeas corpus*. Les Cours jugèrent cet acte inconstitutionnel (il fut plus tard confirmé par le Congrès), mais il ne crut pas devoir obéir à leur arrêt. Des commissaires militaires, avec l'approbation du département de la guerre et du Président condamnèrent des hommes à la prison pour trahison ; ils furent relâchés par les Cours qui déclarèrent que les garanties de liberté établies par la Constitution étaient aussi obligatoires en temps de guerre qu'en temps de paix, et cela pour tous les citoyens, pour tous les départements, et pour tous les fonctionnaires (*Cas de Milligan*, 4 Wall. 1). L'opinion des Cours était conforme à la Constitution, mais, comme cela arrive dans toutes les guerres civiles, l'exercice du pouvoir de guerre entraine une foule d'injustices qu'on ne peut pas corriger, du moins d'une façon suffisante. L'adage : *Inter arma silent leges* renferme toujours une part de vérité, même sous une Constitution comme celle des Etats-Unis.

(2) Telles la suspension du *writ* d'*habeas corpus*, l'émancipation des esclaves appartenant à des personnes ayant pris part à la rébellion, la suspension de la loi des limitations, la disparition des banques d'Etats par l'effet de l'augmentation des taxes en vertu du pouvoir général de taxation conféré au Pouvoir fédéral.

pitres et d'énumérer les décisions dont ils ont été l'objet, et les doctrines qui ont été construites sur ces décisions. Toutefois, ce travail serait fastidieux pour tout autre qu'un juriste, et un juriste trouverait plus commode de consulter une des éditions annotées de la Constitution. Il y verra que certaines dispositions telles que l'article 1, § 8 (pouvoirs du congrès), art. III, § 10 (pouvoirs refusés aux Etats), art. 3, § 2 (étendue du pouvoir judiciaire), ont donné naissance à une véritable forêt de constructions judiciaires, et que des mots en apparence très simples du document originel se sont épanouis, quand on a voulu en déterminer le sens et l'application, en une gerbe de résultats imprévus. Ce phénomène s'est produit plus ou moins pour presque tous les chapitres de la Constitution et des quinze amendements. Rien ne fait prévoir qu'il s'arrêtera ; il ne le pourrait d'ailleurs pas, car les nouvelles conditions des sciences économiques et politiques donnent le jour à de nouveaux problèmes à résoudre. Mais l'œuvre la plus importante fut celle qui fut faite pendant la première moitié de ce siècle, et surtout par le Chief-Justice Marshall pendant sa longue présidence de la Cour Suprême (1801-1835). Il est à peine exagéré de l'appeler, comme un éminent jurisconsulte américain l'a fait, le second père de la Constitution. Je ne dirai pas de lui ce qu'on disait d'Auguste, qu'il trouva Rome en pierres et qu'il la laissa en marbre, parce que la fonction de Marshall n'était pas de changer mais de développer. La Constitution était, à l'exception, bien entendu, de la forme politique du gouvernement national, qui était, déjà à cette époque, bien assise, plutôt une terre nue qu'une cité. Elle était, en continuant la métaphore, beaucoup ce qu'était Washington, au commencement du siècle, un terrain symétrique et horizontal pouvant convenir à une grande cité, mais sur lequel apparaissaient seulement quelques édifices élevés çà et là au milieu des champs et des bois. Marshall laissa la Constitution dans l'état où nous voyons aujourd'hui Washington,

une capitale superbe et agréable, dans laquelle on trouve encore quelques espaces vides et quelques maisons pauvres, mais qui, agrandie et embellie par le goût et par la richesse de sa population toujours croissante, est digne d'être le centre d'une puissante nation. Marshall n'était qu'un juge sur sept, et cependant son intelligence pleine de majesté et l'élévation de son caractère lui donnaient un tel ascendant sur ses collègues, qu'il ne se trouva qu'une seule fois en minorité sur une question constitutionnelle (1). Il construisit et acheva la Constitution, moins par ses décisions mêmes que par les considérants dans lesquels il en dégageait les principes ; l'ampleur philosophique, l'argumentation lumineuse, le sens politique que l'on trouve dans ces jugements n'ont jamais été surpassés et ont été rarement égalés par les plus fameux jurisconsultes de l'Europe moderne et de la Rome antique. Marshall n'oubliait pas que le devoir d'un juge est de se prononcer seulement sur les points qui lui sont soumis ; mais il avait l'habitude de rediger ses jugements de façon à laisser deviner la solution qu'il donnerait à des cas qui ne s'étaient pas encore présentés. Il saisissait avec une force et une clarté extraordinaires cette idée maîtresse que la création d'un Gouvernement national implique la concession des pouvoirs subsidiaires nécessaires au fonctionnement de ses pouvoirs principaux et à la réalisation de son but, et en même temps il la développait et l'appliquait avec la plus grande prudence et la plus grande modération. Evitant avec soin de marcher sur le terrain purement politique, ne se laissant pas aller à la tentation d'édifier des théories, il se contentait,

(1) Dans ce cas unique (*Ogden* contre *Sanders*), il eut contre lui une faible majorité, et son opinion est aujourd'hui approuvée par les juristes. A l'époque de la nomination de Marshall comme Chief-Justice, il n'avait été prononcé par la Cour que deux décisions sur le droit constitutionnel. Entre cette date et sa mort, il y en eut cinquante et une.

comme fait le jurisconsulte, de tirer d'un principe légal ses conséquences naturelles. Sortie de ses mains, la Constitution ne se dressait pas dans toute sa hauteur ; elle se découvrait plutôt graduellement jusqu'au moment où elle se révélait dans cette harmonie et cette perfection de formes que ses auteurs avaient rêvée. Cette admirable flexibilité et cette facilité à se développer qui la caractérisent entre toutes les constitutions rigides et suprêmes, est en grande partie due à lui, mais moins, cependant, à son courage qu'à sa prudence (1).

Nous arrivons maintenant à la troisième question : comment l'autorité qui interprète est-elle limitée? Si la Constitution américaine est capable de se développer par cette interprétation expansive, quelles garanties offrent au peuple et aux Etats ses termes écrits ? Que devient cet avantage des Constitutions rigides de conserver intacte dans ses mérites essentiels la forme d'un Gouvernement, de réprimer les excès d'une majorité passagère, et (dans les Fédérations) les agressions de l'autorité centrale ?

La réponse est double. En premier lieu, l'autorité qui interprète est, pour les questions qui ne sont pas absolument politiques, différente des Pouvoirs législatif et exécutif, indépendante de l'un et de l'autre, et composée de juristes imbus d'habitudes professionnelles. Il est, dès lors, probable qu'elle sera en désaccord avec l'un ou l'autre de ces Pouvoirs, lorsqu'ils tenteront de transgresser la Constitution, et se refusera à donner à la loi une extension permettant de sanctionner leurs essais d'empiètement. En réalité, il y a eu peu de cas, et ces cas ont

(1) Si la Cour Suprême avait été à cette époque animée du même esprit d'exactitude rigoureuse et d'obéissance à la lettre, qu'a montré récemment, dans l'interprétation du *British North America Act* de 1867 (celui qui crée la Constitution de la Fédération canadienne), le Comité judiciaire du Conseil privé britannique, la Constitution des Etats-Unis n'aurait jamais atteint son développement actuel.

été surtout des cas d'urgence pendant la guerre, dans lesquels le Pouvoir judiciaire a été accusé d'avoir prêté son appui aux autres organes du Gouvernement. La période dans laquelle l'interprétation extensive a été la plus active (1800-1835) correspond à l'époque où le parti opposé à un Gouvernement central puissant l'emportait dans le Congrès et influait sur le Pouvoir exécutif; loin d'approuver la jurisprudence de la Cour, il s'en plaignait souvent.

En second lieu, il existe au-dessus et en arrière des Pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire un autre Pouvoir, celui de l'opinion publique. Le Président, le Congrès et les Cours sont tous, les deux premiers directement, le troisième en pratique, responsables devant le peuple, et désireux de vivre en harmonie avec le sentiment général du peuple. Le peuple approuve-t-il la façon dont ces autorités interprètent la Constitution et l'appliquent, elles continuent leur chemin : la désapprouve-t-il, elles s'arrêtent ou tout au moins ralentissent le pas. Le plus souvent, le peuple a donné son approbation à l'attitude du Président ou du Congrès. parce qu'elle paraissait justifiée par les circonstances, même si elle dépassait la lettre de la Constitution ; le plus souvent, aussi, il a approuvé la conduite des Cours dont l'interprétation juridique est venue en aide à l'action législative ou exécutive. L'opinion publique a sanctionné l'acquisition de la Louisiane, et l'attitude encore plus audacieuse du Pouvoir exécutif dans la guerre de Sécession. Elle a accepté le compromis du Missouri de 1820, que la Cour Suprême, trente-sept ans plus tard, déclarait avoir outrepassé les Pouvoirs du Congrès. Par contre, elle a blâmé les lois sur les Etrangers et sur la Sédition de 1798 ; bien que ces lois n'aient jamais été reconnues inconstitutionnelles par les Cours, cette censure populaire a empêché depuis cette époque toute législation similaire (1). Le peuple, cela

(1) De même, le peuple des Etats du Nord blâma énergiquement les jugements rendus par la Cour Suprême dans l'affaire « Dred Scott. »

va de soi, a bien moins de notions exactes sur la Constitution que les membres du barreau des Cours. Mais s'il désire, d'une façon générale, l'extension des Pouvoirs du Gouvernement afin de lui permettre de faire face aux exigences du moment, il est suffisamment attaché à ses doctrines générales, et reconnaît assez le prix de la protection qu'il lui accorde contre ses propres impulsions, pour désavouer une interprétation en contradiction avec les idées admises. Et sa censure, il est aisé de le comprendre, est encore plus sévère si la Cour paraît obéir à des préférences politiques.

Résultat singulier de l'importance de l'interprétation constitutionnelle dans le Gouvernement américain ! La législature des Etats-Unis a eu une grande partie de son temps pris par des discussions purement légales. Lorsqu'un projet de loi à peu près nouveau vient en discussion, ses adversaires ont deux méthodes de défense. Ils peuvent, comme feraient les Anglais en pareil cas, argumenter sur l'inopportunité de la mesure. Mais ils peuvent aussi, ce que les Anglais ne peuvent pas, opposer son inconstitutionnalité, c'est-à-dire son illégalité, comme dépassant les pouvoirs du Congrès. C'est là une question susceptible d'être soulevée dans le Congrès, non seulement en ce qui concerne des matières que les Cours de justice se refuseraient à examiner, à raison de leur caractère purement politique, mais aussi en ce qui concerne toutes autres matières ; du moment, en effet, qu'une décision sur la constitutionnalité d'une loi ne peut pas être obtenue des juges par anticipation, le devoir de la législature est d'examiner si elle a bien le droit de voter cette loi. Et c'est là une question qui peut donner lieu, avec moins de peine, à un débat plus vif que celle de l'opportunité même de la mesure proposée. Habituellement, on la met en avant au commencement de la bataille, et elle provoque des arguments qui ne manquent ni de puissance ni de subtilité de la part des leaders, qui, le plus souvent, sont avocats plus habiles qu'hommes d'Etat avisés.

Une autre conséquence de cette pratique est signalée par l'un des plus éminents écrivains parmi ceux qui ont traité de la Constitution américaine. Les procès judiciaires sont de nature à rapetisser et à mettre dans l'ombre les procès autrement importants relatifs à des questions de principe ou de politique, et à détourner de ceux-ci l'attention de la nation aussi bien que le talent des orateurs habituels du Congrès.

« La législature anglaise », dit le juge Hare, « est libre de prendre tel chemin qu'elle jugera bon pour assurer le bien-être de la nation. La question n'est pas : « Le Parlement a-t-il le pouvoir de passer tel ou tel Act? » mais celle-ci : « Cet Act est-il en harmonie avec les principes, et s'adapte-t-il aux circonstances? » Ce sont là les points fondamentaux, et si l'esprit du public est satisfait à ce sujet, il n'y a pas d'autre controverse. Au contraire, aux Etats-Unis, la question primordiale est une question de pouvoir, et dans les discussions subtiles et raffinées qui interviennent, le droit est trop souvent perdu de vue, ou traité comme s'il était synonyme de force. On est porté à croire que la Constitution approuve ce qu'elle tolère, et que les mesures légales ne peuvent pas être contraires à la morale. »

L'interprétation de la Constitution a acquis à certaines époques une telle importance qu'elle a servi de base à la formation de partis politiques : et l'existence de partis divisés sur des questions de cette nature a, bien entendu, stimulé l'intérêt avec lequel ont été surveillés et discutés les points d'interprétation légale. Peu de temps après la formation du Gouvernement national en 1789, deux partis se constituèrent, l'un en faveur du renforcement de l'autorité centrale; l'autre pour la défense des droits des Etats. De ces deux partis, le premier, naturellement, avait une tendance à donner aux termes de la Constitution une interprétation libérale, expansive et, peut-être, quelque peu large, parce que plus on étend le sens des concessions

de pouvoirs, et plus on étend, en même temps, les pouvoirs eux-mêmes. De son côté, l'autre parti se posait en protecteur à la fois des Etats et des citoyens contre le Gouvernement central, limitant par une interprétation stricte et étroite de la Constitution les pouvoirs qu'elle accordait. Cette distinction date des premiers jours et depuis, n'a jamais, disparu. Il y a toujours eu un parti qui s'est déclaré favorable au Gouvernement central, et, partant, à une interprétation large de la Constitution. Il y a toujours eu un parti qui s'est proclamé le champion des droits des Etats, et, par voie de conséquence, qui a donné à la Constitution une interprétaton étroite. Quelques écrivains ont même été jusqu'à considérer ces deux systèmes d'interprétation comme l'origine de tous les partis politiques qui ont divisé l'Amérique. Cette conception, toutefois, renverse les faits. Ce n'est pas parce que les hommes ont différé dans leur interprétation de la Constitution qu'ils ont été les avocats ou les adversaires d'une extension des Pouvoirs fédéraux ; c'est leur attitude sur cette dernière question fondamentale qui a déterminé leur attitude sur la question de mots. Bien plus, les deux grands partis ont plusieurs fois changé de bord sur la question même d'interprétation. L'acquisition de la Louisiane et les Acts d'embargo ont été l'œuvre des partisans d'une interprétation stricte, tandis que la protestation contre cette dernière mesure émanait des partisans de l'interprétation large ; ce furent également ceux-ci qui, à la Convention d'Hartford en 1814, exposèrent sur les droits des Etats des doctrines presque aussi avancées que celles émises plus tard par la Caroline du Sud en 1832 et par les Sécessionnistes en 1861. Les partis en Amérique, comme dans la plupart des pays, ont suivi leur intérêt du moment ; si cet intérêt s'est trouvé différer de quelque doctrine traditionnelle du parti, ils se sont débarrassés de celle-ci. Chaque conflit sérieux de parti a été, en réalité, un conflit sur une question vivante et pratique, et c'est en apparence seulement que la discussion a porté sur des

règles d'interprétation légale. Chose remarquable bien qu'assez naturelle dans un pays gouverné par un instrument écrit, chaque controverse s'est trouvée impliquée dans des questions d'interprétation constitutionnelle. Lorsque la proposition fut faite d'exercer quelques-uns des pouvoirs du Congrès, par exemple de donner un privilège à une langue nationale, d'affecter des crédits à des améliorations intérieures, de créer un tarif protecteur, les adversaires de ces projets pouvaient avec raison objecter, et c'est, d'ailleurs, ce qu'ils firent, leur caractère inconstitutionnel. C'est ainsi que toute proposition d'intervention dans les Etats ou territoires au sujet de questions d'esclavage fut immédiatement combattue comme une violation des droits des Etats garantis par la Constitution. On en vint à combattre chaque question sérieuse comme question constitutionnelle. Mais en ce qui concerne la plupart des questions, et certainement ce fut là l'attitude de la grande majorité des soldats du parti, on peut dire qu'on n'attaquait pas ou qu'on ne défendait pas une proposition parce qu'on la considérait légalement en opposition ou en contradiction avec l'interprétation véritable de la Constitution, mais qu'on la regardait comme constitutionnellement vraie ou fausse, selon qu'elle intéressait ou non le bien-être du pays ou, tout au moins, les intérêts du parti. L'interprétation constitutionnelle était un prétexte plutôt qu'une cause, une question de forme plutôt qu'une question de fond.

Les résultats furent à la fois bons et mauvais. Ils furent bons en tant qu'ils amenèrent les partis à se déclarer les défenseurs de la Constitution, animés seulement du désir de lui donner une interprétation conforme à la vérité; ils furent bons, encore, en ce qu'ils familiarisèrent le peuple avec ses dispositions, et en firent un critique vigilant de tout acte législatif ou exécutif pouvant en affecter le fonctionnement. Ils furent mauvais dans ce sens qu'ils détournèrent l'attention du public de la réalité même des problèmes pour la porter sur leur aspect légal, et développèrent des

habitudes de casuistique, qui mirent en péril l'intégrité de la Constitution elle-même.

Depuis la guerre civile, ces habitudes de casuistique ont bien diminué parce que les circonstances leur ont été moins favorables. L'interprétation large de la Constitution a, en effet, prévalu en pratique, à ce point que la Cour Suprême considère le pouvoir du Congrès de donner cours légal au papier-monnaie comme une conséquence de la souveraineté du Gouvernement national, et qu'on a vu une Chambre démocrate de représentants passer un bill conférant à la Commission fédérale des pouvoirs très étendus sur tous les chemins de fer traversant plus d'un Etat. Il existe bien encore un parti favorable à l'interprétation stricte, mais cette interprétation stricte eût été considérée comme large, il y à trente ans, par les partisans de l'interprétation large de cette époque. Le système de l'interprétation qui a donné à la Constitution une extension grâce à laquelle elle a englobé des pouvoirs auxquels on n'avait jamais songé, peut être considérée comme une ressource dangereuse. Il faut se souvenir cependant, que même les Constitutions que nous appelons rigides doivent choisir entre plier ou être brisées : les Américains ont plus d'une fois plié leur Constitution pour ne pas être forcés de la briser.

CHAPITRE XXXIV

DÉVELOPPEMENT DE LA CONSTITUTION PAR LA TRADITION

La Constitution s'est encore développée d'une autre manière. Elle a établi des règles sur des sujets rentrant dans son domaine mais qui ne trouvent pas place dans son texte, et pour cela, elle a créé tout un mécanisme qu'elle n'avait pas prévu. Nous pouvons encore dire, en changeant la métaphore, qu'elle a labouré et ensemencé un champ lui appartenant mais laissé en friche par les auteurs de l'instrument primitif.

Quoique la Constitution soit minutieusement détaillée sur certains sujets d'importance secondaire, tels que les conditions d'éligibilité des membres du Congrès et le compte rendu officiel de leurs votes, elle passe sous silence plusieurs questions du domaine politique et plusieurs détails essentiels à tout Gouvernement. Quelques-uns de ces points peuvent avoir été oubliés, mais d'autres ont été omis à dessein soit parce que l'Assemblée délibérante ne put se mettre d'accord sur eux soit parce qu'ils auraient créé de l'opposition de la part des Assemblées appelées à ratifier la Constitution, soit enfin parce qu'ils ne paraissaient pas s'harmoniser avec un document qu'il était préférable de rédiger d'une manière concise et de maintenir autant que possible intact. Ce fut sans doute une précaution sage et indispensable ; il n'en est pas moins vrai qu'elle créa une très grande responsabilité pour les hommes appelés à gouverner avec cette Constitution. La lettre du pacte ne leur offrait aucune

solution sur des questions dont l'importance apparaissait dès qu'il fallait les mettre en pratique. Beaucoup ne pouvaient être résolues par interprétation, ou par construction, quelque larges qu'elles fussent, parce qu'il n'y avait rien dans la rédaction de la Constitution qui permit de déduire une pareille interprétation. D'autres, bien que très importantes, ne pouvaient être tranchées par les principes et il fallait avoir recours à une détermination arbitraire.

Leur solution, qui eut son origine dans le premier Congrès, s'effectua de deux manières : par la législation congressionnelle et par la tradition.

La Constitution donnait le pouvoir au Congrès de passer des lois sur certains sujets déterminés. Pour beaucoup d'autres matières insuffisamment désignées, tout en étant de la compétence du Congrès, des lois étaient manifestement nécessaires. Citons, par exemple, tout ce qui concerne les impôts fédéraux, directs ou indirects, la création de tribunaux fédéraux inférieurs à la Cour Suprême, la définition des diverses compétences et des divers degrés de juridiction spéciaux à chaque classe de tribunaux, l'organisation de l'administration civile, militaire, de la marine, l'administration des affaires indiennes et des territoires, les règles à observer pour l'élection du Président et des sénateurs. Ces matières et beaucoup d'autres de la plus haute importance sont réglées par des lois et bien que le Congrès puisse les modifier, peu de changements ont été apportés à leurs caractères distinctifs depuis leur première rédaction. Elles ne peuvent pas être considérées comme des parties intégrantes de la Constitution au même titre que les interprétations judiciaires qui lui ont été données et qui, tout en étant sujettes à des rétractations, ont été incorporées de fait dans le texte original. Cependant, elles ont imprimé au fonctionnement de la Constitution un caractère et une direction qui méritent d'être prises en considération lorsqu'on la discute, et qui ont, dans quelques cas, donné des résultats tout opposés aux idées de leurs auteurs. Pre-

nons un exemple récent-l'Act sur le commerce entre les Etats, qui régit aussi toutes les grandes lignes de chemin de fer de l'Union. Cet Act est une affirmation de l'autorité fédérale sur des Compagnies nombreuses et puissantes, légalement autorisées par les divers Etats qu'elles desservent ; il donne un aspect nouveau et une signification nouvelle à la clause de la Constitution qui accorde pleins pouvoirs au Congrès de légiférer en matière de commerce. L'interprétation légale considérait cette clause comme suffisamment large pour permettre au Congrès de légiférer sur les chemins de fer entre les Etats. Il n'en est pas moins vrai qu'en faisant application du pouvoir lui appartenant, le Congrès faisait un pas en avant très important, puisqu'il mettait les voies de transport sous le contrôle national (1). En droit strict, la législation ne peut étendre les limites fixées par la Constitution, mais elle peut donner une plus grande importance à certaines matières renfermées dans ces limites et, en agissant ainsi, changer en substance le caractère du Gouvernement. La législation n'a pas la faculté de créer un nouveau pouvoir ; elle a, en revanche, celle d'imprimer une nouvelle direction à un ancien pouvoir et de mettre en pleine activité un pouvoir endormi.

Etudions maintenant la tradition. La coutume qui, dans tous les départements, est une force productrice de lois, déploie particulièrement son activité en ce qui concerne la conduite pratique du Gouvernement. Dans la société moderne, des accords et des conventions sont aussi indispensables au bon fonctionnement de la Constitution anglaise que les principes énoncés dans le Bill des droits. Les accords sont

(1) De ce que la Constitution accorde pleins pouvoirs au Congrès de légiférer sur certains sujets, il n'en résulte pas que tous les détails de l'Act qui les régira soient au-dessus de toute contestation. Quoique *prima facie* le Congrès, lorsqu'il est compétent pour légiférer sur un sujet, soit libre de choisir ses moyens, chaque citoyen a la faculté de mettre en doute la constitutionnalité de telles dispositions particulières de la loi.

simplement des usages établis depuis longtemps qu'aucune loi ne sanctionne, souvent trop vagues pour être formulés d'une manière précise (1) et, cependant, dans quelques cas si impératifs que leur violation porterait atteinte à la considération d'un homme d'Etat ou d'un Ministère tout autant que la violation d'une loi. Dans les Etats-Unis ces accords sont moins nombreux qu'en Angleterre ; vivant sous une Constitution rédigée dans un seul document fondamental, le citoyen est plus apte à maintenir strictement ses droits légaux, et, d'autre part, l'esprit des institutions s'écarte moins de leur caractère principal. Néanmoins quelques-uns des traits du Gouvernement américain auxquels il doit surtout son caractère, et qui se présentent le plus souvent dans son fonctionnement ne sont sanctionnés ni par la Constitution, ni par des lois, mais reposent uniquement sur la tradition. En voici quelques exemples.

La coutume et seulement la coutume a privé les électeurs présidentiels du droit que leur accordait la Constitution de choisir le magistrat suprême.

Le Président n'est pas réélu plus d'une fois, quoique la Constitution ne contienne pas de restriction à cet égard (2).

Le Président fait, aujourd'hui, un usage plus fréquent de son droit de veto qu'auparavant et dans des cas plus nombreux.

Le Sénat a renoncé à son pouvoir incontesté de refuser son approbation à des nominations de ministres faites par le Président.

(1) Il est, par exemple, impossible de déterminer d'une manière précise les droits pratiques (pour les distinguer des droits légaux) que possède la Chambre des Lords de repousser un bill voté par la Chambre des Communes, ou bien de préciser le devoir de la Couronne quand le Cabinet lui présente une requête extraordinaire. On admet, cependant, en règle, générale que les Lords doivent céder aux Communes, et que la Couronne doit suivre les avis de ses ministres.

(2) Voyez plus haut, chap. v. *Le Fédéraliste*, n° 68, dit que le Président sera et devrait être réélu tant que la Nation l'estimera digne de sa confiance.

Le Président peut révoquer, sans solliciter le consentement du Sénat, des fonctionnaires dont la nomination doit être ratifiée par le Sénat. Pendant un certain temps cette pratique était réglementée par une loi, mais cette dernière ayant été abrogée, l'ancien usage prévalut (voir chapitre VI).

Le Sénat et la Chambre remplissent leur rôle législatif au moyen de comités permanents. Cette particularité du système américain de Gouvernement n'a pas d'autre base que les règlements des Chambres ; bien qu'ils soient sujets à révocation à tout instant ils n'en existent pas moins depuis un grand nombre d'années.

Le Speaker de la Chambre, par une coutume semblable, est investi du pouvoir si important de nommer tous les comités de la Chambre.

Les Présidents des principaux comités des deux Chambres qui exercent un contrôle sur les départements importants de l'Etat (tels que celles des affaires étrangères, de la marine, de la justice, des finances) sont devenus en fait, des ministres en second pour ces départements.

L'habitude de former un caucus dans lequel est arrêtée la ligne de conduite des partis dans les deux Chambres du Congrès et l'obligation, pour chaque membre, d'obéir à la décision du caucus, sont purement des coutumes ou des accords sans aucune sanction légale. Il en est de même du droit réclamé par les sénateurs de chaque Etat de contrôler le patronage fédéral de cet Etat. Tel est encore l'usage de présenter à la Chambre les bills d'appropriation.

La règle de ne choisir comme membres du Congrès que des personnes résidant dans le district et dans l'Etat ne résulte pas d'une disposition fédérale. En effet, ni le Congrès ni aucune législature d'Etat n'auraient le droit de restreindre, ainsi, la liberté de choix reconnue par la Constitution.

Jackson introduisit la pratique, qui fut suivie par ses successeurs, de révoquer tous les fonctionnaires fédéraux appartenant au parti adverse, et de réserver les places va-

cantes aux membres du parti. On a donné à cette pratique le nom de « systèmedes dépouilles »,et elle s'est aussi étendue aux fonctions d'Etat et aux fonctions municipales ; elle est devenue la pierre angulaire de la politique. On ne peut en aucune manière rendre la Constitution responsable de ce fait et la législation ne l'est qu'en partie.

Il n'existe aucune indication dans la législation anglaise ou américaine sur la rééligibilité d'un membre de la Chambre populaire ; il est également difficile d'affirmer que l'usage ait établi, dans l'un ou l'autre pays, une règle générale bien nette sur cette question. En Angleterre, il y a tendance à réélire un membre à moins qu'il n'existe de raison majeure pour s'en débarrasser ; dans bien des régions de l'Amérique, les citoyens montrent des dispositions inverses et refusent de réélire un homme sous prétexte qu'il a eu son tour. Il résulte de ces différences de tendances dans les Assemblées, des différences de caractères faciles à comprendre.

Nous voyons que les divers traits saillants du Gouvernement américain actuel, tels que : l'élection du Président par la nation, l'influence des sénateurs et des membres du Congrès sur le patronage, le pouvoir immense du Speaker, le système des dépouilles, proviennent d'usages qui se sont greffés sur la Constitution et ont profondément modifié son fonctionnement, mais qu'on ne peut considérer comme des parties de la Constitution ni comme des conséquences nécessaires de ses règles. Nous examinerons en détail dans un chapitre ultérieur l'exemple le plus important de tous : l'élection des candidats à la Présidence par les grands partis réunis en assemblées.

Une des modifications effectuée durant ces soixante et dix dernières années est trop importante pour ne pas mériter une mention spéciale. La Constitution ne contient pas de dispositions concernant le droit de vote dans les élections congressionnelles, à l'exception des trois suivantes :

Dans tout Etat les conditions d'électorat devront être les mêmes que celles exigées pour la nomination des membres

« de la Chambre la plus nombreuse de la législature d'Etat » (art. I, § 2).

Lorsqu'un citoyen mâle, âgé de plus de vingt et un ans, est exclu par un Etat du droit de vote (sauf dans le cas de crime), la base de la représentation dans le Congrès de cet Etat sera proportionnellement réduite (amend. XIV, 1868).

Le droit de vote que possède tout citoyen des Etats-Unis ne devra lui être ni enlevé ni réduit à cause de sa race, ou de sa couleur, ou de son ancienne qualité d'esclave (am. XV, 1870).

A ces trois restrictions près, tout Etat peut régler le droit de vote comme bon lui semble.

A l'origine de la Constitution, diverses conditions (telles que des conditions de fortune, de résidence, etc.), limitaient, dans presque tous les Etats, le droit de vote et excluaient ou auraient pu exclure du suffrage un nombre considérable de citoyens libres, quoique dans quelques Etats la proportion d'indigents fût minime. Actuellement, dans tous les Etats, le suffrage est accessible à tous. Il en était déjà ainsi avant la guerre dans les Etats anti esclavagistes (1). C'est là un pas vers la démocratie pure sans l'intervention de la législature nationale. Il a été fait par la législation des divers Etats, et cette législation qui peut être modifiée à tout instant, est, en regard du Gouvernement national, une simple coutume. Et de cet acte si important qui modifie profondément l'aspect et le caractère du Gouvernement, on ne trouve aucune mention dans la Constitution, autre que les dispositions introduites dans les quatorzième et quinzième amendements en faveur des nègres affranchis.

Il est naturel et inévitable qu'il se produise, dans tout pays une superposition de coutumes et d'usages sur la grosse charpente constitutionnelle du Gouvernement. Mais

(1) Dans cette réserve, cependant, que dans plusieurs Etats les gens de couleur se trouvaient dans une condition inférieure.

le résultat de cette superposition ne sera-t-il pas différent dans un pays où la Constitution est rigide de ce qu'il est dans les pays où elle est flexible ? En Angleterre, les usages de la nature que nous avons décrite, deviennent parties intégrantes de la législation comme les lois et les décisions et modifient cette législation. Dans des litiges soumis à une Cour, un usage est reconnu et obtient en quelque sorte une sanction légale. On vote des lois qui consacrent des usages existants et qui s'harmonisent avec eux. C'est ainsi que la Constitution toujours changeante s'imprègne de la coutume. La coutume est, en fait, la première étape de toute règle avant qu'elle devienne loi. Mais en Amérique, où la loi fondamentale ne peut être modifiée que difficilement et l'est en pratique très rarement, ne devons-nous pas nous attendre à un conflit ou tout au moins à un manque d'harmonie entre la loi et la coutume provenant du développement constant de l'une et de l'immutabilité de l'autre ?

En examinant cette question, on établira une distinction entre les sujets mentionnés par la Constitution et ceux sur lesquels elle est muette. Le premier cas présente peu de difficultés. L'usage et la législation peuvent élargir la Constitution de n'importe quelle manière ; ils sont soumis seulement au contrôle de l'opinion publique. Les tribunaux n'interviendront pas, parce qu'aucune disposition de la Constitution n'est violée ; et même en supposant un acte du Congrès ou du Pouvoir exécutif, opposé à l'esprit de la Constitution, les juges ne l'examineront pas s'il est dans les limites de leurs attributions (1).

(1) «C'est un axiome de notre jurisprudence qu'un Act du Congrès ne doit être déclaré inconstitutionnel que dans le cas où il est absolument certain que l'autorité dont il émane n'avait pas le pouvoir de le voter. Tout doute doit être résolu en faveur de la validité de la loi Juge Iwagne, dans *United States* v. *Rhodes*, 1, Abb. U. S. 49.

Un exemple intéressant est fourni par une affaire toute récente à la suite des efforts faits pour supprimer les effets funestes résul-

D'un autre côté, la législation établie par le Congrès ou l'usage empiète-t-elle sur le domaine exclusif de la Constitution, la question de la validité de cette législation ou de la légalité d'un Act fait en conformité de l'usage se pose immédiatement. Des cas de cette nature ne sont pas toujours soumis aux tribunaux. Lorsqu'ils ne le sont pas, la présomption est toujours en faveur des décisions du Congrès ou des autres autorités légalement constituées et lorsqu'ils le sont, le tribunal, de son côté, est plutôt enclin à appuyer cette décision qu'à l'annuler. En appliquant cette interprétation large qui a prévalu depuis la guerre comme elle prévalait à l'époque du Chief-Justice Marshall, la Cour Suprême trouve un terrain pour suivre l'opinion publique et pour donner aux termes de la Constitution une interprétation qui rend légaux les Acts du Congrès ou ceux faits conformément à l'usage. De cette façon les choses se passent sans à-coups. Les changements nécessités par les circonstances s'opèrent avec douceur et sont contrôlés, parfois modifiés, dans leur action.

Parfois, les tribunaux sont obligés de déclarer inconstitutionnel *Statute* ou tel acte exécutif fait conformément à l'usage. Qu'arrive-t-il ? En théorie, le jugement du tribunal tranche la question et devrait arrêter tout développement

tant de l'abus des loteries dans la Louisiane. Le Congrès, dans l'impossibilité de sévir contre la loterie dans l'Etat même de la Louisiane, vota une loi interdisant au service de la Poste de transmettre des journaux contenant des annonces de loteries, tout le mal dans l'Union étant causé par ces annonces. Une peine était édictée contre les personnes qui remettraient à la poste des annonces de cette nature. Le propriétaire d'un journal, arrêté en vertu de cette loi porta l'affaire devant la Cour Suprême, alléguant l'inconstitutionnalité de l'act, qu'il prétendait en opposition avec le premier amendement de la Constitution. Mais la cour, à l'unanimité (1892), décida que cet amendement ne s'appliquait pas à l'affaire, et maintint le droit du Congrès de se servir du contrôle de la Poste comme moyen de combattre les abus des loteries. Le public accueillit très favorablement cette décision.

ultérieur dans la voie qui a été déclarée inconstitutionnelle. Mais, en pratique, tout dépendra des circonstances. On s'inclinera devant la décision des tribunaux dans un cas peu urgent ou lorsqu'on ne se trouve pas en présence d'un fort courant de l'opinion publique poussant le Congrès ou le Président, ou bien, encore, lorsque l'usage né d'un besoin momentané ne répond plus au sentiment public ; quant aux tendances vers un changement, si elles existent réellement, elle chercheront une autre issue qui ne soit pas barrée par une disposition constitutionnelle. Au contraire, les circonstances exigent-elles le respect d'un usage, les tribunaux et la Constitution devront céder. *Salus rei publicæ lex suprema.* Au-dessus de la loi écrite suprême est l'intérêt supérieur de la république : cet intérêt, il faut l'assurer, en se conformant, si cela est possible, à la Constitution, mais, si tel n'est pas le cas, en la tournant ou même en la surmontant (1). Nous l'avons vu pendant la Guerre Civile, lorsque les citoyens déclaraient qu'ils briseraient la Constitution afin de la maintenir.

Les essais pour enfreindre la Constitution ont été rares ;

(1) Voici un passage d'une lettre remarquable écrite à M. Hodges (4 avril 1864) par le Président Lincoln : « Mon serment de maintenir la Constitution m'imposait le devoir de préserver par tous les moyens possibles le Gouvernement et la nation dont la Constitution était la loi organique. Etait-il possible de laisser périr la nation tout en maintenant la Constitution ? La loi générale est qu'il faut conserver de la vie et les membres. Cependant, il arrive qu'on ampute à un individu un membre pour lui conserver la vie, mais jamais on ne sacrifie sa vie pour lui sauver un membre. J'eus le sentiment que des mesures d'ailleurs inconstitutionnelles deviendraient légales en devenant indispensables à la sauvegarde de la Constitution et, par suite, de la nation. A tort ou à raison, je me suis placé sur ce terrain, je n'hésite pas à le reconnaître. Je n'aurais pas mis, comme je l'ai fait, toute mon intelligence et tous mes efforts au service de la Constitution si, pour sauver l'esclavage ou pour toute autre question moins importante, j'avais laissé s'accomplir à la fois, la ruine du Gouvernement, du pays et de la Constitution ».

la crainte d'entrer en conflit avec elle a arrêté, dans leurs premières phases, maintes propositions néfastes. D'autre part, l'influence de l'opinion publique a empêché des collisions possibles en amenant les tribunaux à donner leur sanction suprême à des mesures ou à des usages qui, au premier aspect, paraîtraient, si on les examinait, inconstitutionnels (1). La sagesse politique des hommes d'Etat et des jurisconsultes américains est amplement démontrée par la rareté des conflits. Les hommes politiques étrangers feraient erreur s'ils considéraient l'existence d'une Constitution rigide ou suprême comme suffisante pour prévenir tout conflit ou pour assurer le succès du pacte fondamental. Une Constitution rigide n'est pas semblable à une falaise norvégienne en gneiss qui supporte inaltérable, depuis des siècles, le choc des flots de l'Atlantique. Elle ressemble plutôt à la jetée qui protège la promenade du bord de mer d'une ville anglaise. Son mur lisse résiste aux efforts des vagues ordinaires et des courants de la Manche, mais un violent ouragan peut le battre en brèche ou l'enlever. La Constitution américaine est demeurée intacte, parce que l'Amérique n'a jamais vu, comme quelques nations européennes, une foule en fureur ou des despotes militaires s'acharner à détruire les institutions destinées à arrêter leurs passions ou leurs ambitions. Et si elle a résisté, c'est aussi parce qu'elle s'est soumise à un système de transformations constantes, quoique parfois à peine perceptibles et qu'elle s'est ainsi adaptée aux besoins d'une nouvelle époque .

L'engagement solennel d'un peuple de respecter, lui et ses descendants, la Constitution fondamentale qu'il s'est donnée ne peut empêcher cette législation, quelle que soit la déférence qu'on continue à lui témoigner, d'être empor-

(1) Tels que l'emploi de sommes importantes pour des « améliorations intérieures » ou l'attribution de pouvoirs très étendus sur les communications intérieures.

tée, élargie ou modifiée par le jeu incessant des influences agissant sur la nation tout entière. La Constitution américaine s'est transformée comme la nation, selon l'esprit de ses citoyens, et, par suite, selon son propre esprit. Nous ne pouvons mieux faire que de citer à ce sujet les paroles d'un éminent jurisconsulte constitutionnel, le juge Cooley, auquel nous avons déjà fait de nombreux emprunts : « Nous pouvons envisager, en théorie, la Constitution comme un seul bloc ; mais, en pratique, elle est ce que le Gouvernement, dans ses divers départements, et le peuple dans l'accomplissement de ses devoirs de citoyens, reconnaissent et respectent comme tel, et rien autre... Cervantès dit : chaque homme est fils de ses œuvres. A plus forte raison, cet axiome emphatique est-il vrai, lorsqu'il s'applique à un instrument de Gouvernement et non à un être humain. Les éléments que la Constitution s'assimile, bien qu'illégaux à l'origine, contribuent à la transformer en un nouvel instrument de Gouvernement, et elle finit par représenter tout l'ensemble des lois qu'elle a créées ».

CHAPITRE XXXV

RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT DE LA CONSTITUTION

Nous avons vu que la Constitution américaine s'est transformée, qu'elle continue à se transformer et qu'elle est forcée par la loi même de son existence de se transformer dans sa substance et dans son fonctionnement, même si sa rédaction demeure toujours pareille. « Le temps et la coutume, dit Washington, sont au moins aussi nécessaires pour fixer le véritable caractère d'un Gouvernement que de n'importe quelle autre institution humaine (1). » L'usage fixe certaines choses et le temps en refond d'autres.

Il nous reste à nous demander quel a été le résultat général des transformations subies par la Constitution et quelle est la lumière que l'étude de son histoire jette sur l'avenir probable de l'instrument et sur la valeur des Constitutions rigides ou suprêmes en général.

La Constitution a été manifestement créée pour servir d'instrument d'arrêt et de contrepoids. Chaque branche du Gouvernement national devait restreindre les autres et maintenir l'équilibre de tout l'ensemble. La législature contrebalançant tout à la fois le Pouvoir exécutif et le Pouvoir judiciaire, les deux Chambres de la législature devaient être oppposées l'une à l'autre. En face du Gouvernement des Etats on plaçait le Gouvernement national avec ses divers organes. Comme tout cet équilibre reposait sur la

(1) Discours d'adieu, 17 septembre 1796.

protection d'un document qui ne pouvait être changé que par la volonté même du peuple, aucune des branches du Gouvernement national n'a pu absorber les autres ou prévaloir contre eux, comme l'ont fait en Angleterre la Chambre des Communes et le Cabinet lui-même, l'enfant de cette Chambre, en prenant le pas et en soumettant à leurs désirs la Couronne et la Chambre des Lords. Chaque branche maintient son indépendance et peut, jusqu'à un certain point, braver les autres.

Mais il y a nécessairement entre les corps et les fonctions politiques ou plutôt entre leurs titulaires successifs une rivalité constante, une lutte pour l'existence semblable à celle que Darwin nous a montrée dans le règne végétal et animal. De même que, dans ces deux règnes, la lutte dans les sphères politiques pousse chaque corps ou fonction à déployer le maximum de sa force pour sa propre conservation et à diriger ses facultés au mieux de leur développement, chaque branche du Gouvernement américain s'est efforcé d'étendre ses limites et ses attributions ; toutes ont fait des progrès dans certaines directions mais dans d'autres ont été refoulées par la poussée de puissance égale ou plus forte des autres branches. Nous essayerons de montrer les principales différences entre la conception qu'on se faisait à leur origine des divers corps et fonctions du Gouvernement et l'aspect actuel sous lequel ils apparaissent à la nation.

Le pouvoir du Président aux époques de péril national est devenu analogue à celui d'un dictateur romain. Mais en temps ordinaire le Président n'est pas plus puissant qu'à l'origine, plutôt moins. A certains points de vue, le Congrès a empiété sur ses attributions ; cependant les événements ont démontré que cette fonction entre les mains d'un chef de parti énergique et sous l'impulsion des circonstances imprévues peut atteindre un degré de pouvoir considérable.

Les ministres du Président, pris soit individuellement, soit dans leur ensemble et constituant, alors, le Cabinet,

n'ont pas gagné en importance. Isolés d'une part de la législature et de l'autre du peuple, ils ont toujours été simplement un accessoire du Président.

L'action du Sénat sur le Pouvoir exécutif est devenue plus pressante. En même temps, cette Assemblée a développé ses fonctions législatives qui, tout en étant prévues par la Constitution, étaient à l'origine relativement restreintes. Les auteurs américains s'accordent à reconnaître l'extension des pouvoirs de Sénat.

Le peu d'importance que la Constitution accorde en réalité au vice-Président des Etats-Unis s'est encore amoindrie.

Par contre, le Speaker de la Chambre, que la Constitution mentionne une seule fois et auquel elle n'accorde aucun pouvoir, s'est assuré un des rôles les plus importants dans le drame et exerce sur la législation plus d'influence que toute autre personne.

Il s'est créé une oligarchie formée par les présidents des comités dirigeants de la Chambre des représentants. Elle est née de ce que l'emploi de son temps devient de plus en plus chargé et elle est la conséquence du système des comités.

Quant au pouvoir judiciaire il fit, dans l'opinion de tous, de très sérieux progrès durant les quarante premières années ; il conquit, à cette époque, des pouvoirs qui, indubitablement, lui appartenaient, bien qu'ils ne fussent que vaguement entrevus en 1789. Après 1830, son développement fut plus lent. Il n'en est pas moins vrai que l'importance acquise par la Cour suprême dans le système gouvernemental est considérable ; elle ne dépasse peut-être pas les désirs des auteurs de la Constitution, mais elle est au-dessus de leurs prévisions.

Certains de ces changements sont très grands ; ils ne le sont pas autant cependant que ceux que l'Angleterre a vu apporter à son Gouvernement depuis 1789. Jusqu'à ce jour, la Constitution rigide américaine a maintenu une sorte d'équi-

libre entre les divers pouvoirs, tandis que l'équilibre qu'on considérait à cette époque comme existant en Angleterre entre le roi, les pairs, la Chambre des communes et le peuple, c'est-à-dire les électeurs, a disparu à tout jamais.

Les résultats de l'autre lutte qui s'est poursuivie en Amérique entre le Gouvernement national et les Etats ont été encore plus considérables, bien qu'il y ait eu, quelquefois, interruption dans cette marche en avant. Pendant les premières décades après 1789, les Etats, malgré une résistance opiniâtre, souvent même violente, accompagnée parfois de menaces de sécession, se trouvèrent de plus en plus enveloppés dans les filets du Pouvoir fédéral que tendaient autour d'eux soit le Président, soit le Congrès, soit le Pouvoir judiciaire en sa qualité d'interprète de la Constitution. On interpréta contre les Etats les dispositions de la Constitution qui avaient été primitivement rédigées d'une façon peu claire et ces interprétations, une fois imposées aux Etats, firent jurisprudence. Il est intéressant d'observer que cette attitude fut prise par les deux grands partis nationaux, aussi bien par les partisans des droits des Etats et de leur souveraineté, que par les défenseurs d'un Gouvernement central puissant. Les premiers, chaque fois qu'ils voyaient la possibilité d'accomplir, au moyen du Pouvoir central législatif ou exécutif, un acte de première utilité pour leur parti, n'hésitaient pas à imposer ce Pouvoir central, oublieux ou insouciants du précédent qu'ils établissaient.

C'est pour cette raison qu'on peut appeler le procédé, par lequel le Gouvernement national s'est développé, un procédé naturel. Comme un gaz chauffé, la force politique est portée à se dilater et cette faculté se manifeste à l'insu et contre la volonté de ses auteurs. Cette force, en se dilatant, peut se heurter, être arrêtée ou même refoulée par une force supérieure. La force d'accroissement du Gouvernement national finit par l'emporter sur l'autorité des Etats et la tendance centralisatrice prévalut. Ce fut moins à la volonté bien arrêtée du parti qui y était favorable, que le Gouverne-

ment national dut son triomphe qu'aux qualités inhérentes de force qu'il possédait, et aux conditions favorables dans lesquelles il se trouvait. Ces éléments et ces conditions étaient d'ailleurs, dans une large mesure, parfaitement indépendants des deux partis politiques, et agissaient également, quel que fût le parti au pouvoir. De temps à autre, le mouvement centralisateur subit un moment d'arrêt. En 1830-1832, la Géorgie brava la Cour suprême et ne fut pas contrainte à la soumission, le Pouvoir exécutif ayant embrassé sa cause. En 1830, la Caroline du Sud s'insurgea contre le Congrès et le Président, et un compromis mit fin à la lutte. A cette époque et durant la période suivante, il arriva souvent aux spectateurs étrangers, attentifs à ce mouvement, de prédire la dissolution de l'Union. Durant les quelques années qui précédèrent la guerre civile, le lien d'obéissance envers le Gouvernement national se relâcha sensiblement sur toute l'étendue du territoire, mais pendant et après la guerre le mouvément reprit son cours, plus rapide et plus puissant qu'auparavant.

Un critique pourrait s'élever contre l'opinion émise ici, en faisant remarquer que, contrairement à ce qui s'est passé dans le conflit entre les diverses branches du Gouvernement national, la lutte entre le Gouvernement national et les Etats ne s'est pas engagée seulement par le développement naturel de la Constitution, mais qu'elle a été accélérée par des modifications spéciales apportées à la Constitution, particulièrement par les trois derniers amendements.

Cette objection est fondée. Pourtant ces amendements n'ont été ni la raison exclusive ou essentielle de la prédominance des tendances centralisatrices. Celle-ci avait commencé avant eux, et se serait achevée, quoique imparfaitement, sans leur secours. Elle est due aussi à d'autres raisons :

A l'interprétation très large faite par le Pouvoir judiciaire des pouvoirs que la Constitution accorde au Gouvernement national ;

Au développement par le Congrès de la législation sur les questions qui n'étaient pas exclusivement réservées aux Etats. Cette législation a amoindri sensiblement le champ d'action de l'Etat ;

Aux empiètements du Pouvoir exécutif qui, approuvés par le peuple et non condamnés par les tribunaux, sont devenus des précédents.

Telles ont été les manifestations du mouvement centralisateur et les causes de sa victoire. N'y a-t-il pas aussi des causes secondaires ?

Elles appartiennent à l'histoire. Elles sont quelques-unes morales, d'autres économiques. La vapeur et l'électricité ont relié étroitement les diverses parties du territoire, rendu chaque Etat ou groupe d'Etats plus dépendants de leurs voisins, et contribué au bien-être de la nation en lui donnant une action commune et une législation unique. Le pouvoir du Gouvernement national de stimuler ou de déprimer le commerce et l'industrie par la législation douanière lui a assuré un contrôle très large sur la prospérité matérielle d'une partie de l'Union.

« Le peuple et plus particulièrement les classes manufacturières et commerçantes en vinrent de plus en plus à tourner leurs regards vers la capitale de l'Union pour tout ce qui touchait à leurs intérêts, négligeant graduellement la capitale de l'Etat... Dans la pensée des citoyens, même dans les Etats de Jefferson et de Calhoun, c'est la nation et non plus l'Etat qui est le souverain.

« Le maintien intégral de la Constitution et de l'Union dans leur état antérieur ne peut plus être le mot d'ordre des partis. Il s'est créé maintenant une Union nouvelle avec des caractères nouveaux et imposants, mais aussi avec de nouveaux défauts (1) ». Le pavillon national est regardé avec fierté, et le Gouvernement national incarne l'unité nationale. Le Nord a de la reconnaissance

(1) Cooley, *History of Michigan.*

pour ce Gouvernement qu'il regarde comme le sauveur de l'Union pendant la guerre civile ; le Sud se rappelle l'énergie déployée par le Président et le Congrès, et tous deux gardent le souvenir de l'extension considérable que prirent, à cette époque, les pouvoirs militaires et qu'ils pourraient encore reprendre. Sur toute l'étendue du territoire, une armée considérable de fonctionnaires fédéraux est répandue, dont les espérances et les craintes sont concentrées à Washington. Rien ne porte à croire que cette situation changera, et il est évident que le développement de la Constitution au profit de la nation et au détriment des Etats n'est pas encore achevé : le mouvement centralisateur paraît, dans ces conditions, devoir se maintenir.

Quelle est la conclusion de l'étude que nous venons de faire au point de vue de la valeur des Constitutions rigides, c'est-à-dire d'instruments écrits de Gouvernement, émanant d'une autorité supérieure à la législature ordinaire ? Cette question est importante pour les nations européennes,qui, du type ancien ou flexible des constitutions, paraissent passer au type plus récent ou rigide.

Le lecteur européen qui a suivi l'exposé des faits dans les précédents chapitres serait porté à écarter purement et simplement la question : Les Constitutions rigides, dira-t-il, vous venez de nous le démontrer, sont une illusion et un trompe-l'œil. L'usage et l'interprétation ont transformé la Constitution américaine, la transforment actuellement et continueront à le faire.

Elle n'est même plus semblable à ce qu'elle était, il y a trente ans. Qui pourra affirmer ce qu'elle sera dans trente ans d'ici ? Si ces transformations ont été moins rapides que celles de la Constitution anglaise, cela tient seulement à ce fait que l'Angleterre n'est pas encore arrivée au même développement démocratique que l'Amérique, il y a un demi siècle, et a eu, par suite, plus d'occasions de se transformer. L'existence d'une Constitution fondamentale n'a pas empêché de grands abus de la part du Pou-

voir exécutif durant la guerre, et de la part du Pouvoir législatif durant et après la guerre; ses garanties écrites ne seront-elles pas foulées aux pieds avec plus de brutalité encore à la prochaine crise? Son but était non seulement de protéger les Etats contre le pouvoir central, mais aussi chaque branche du Gouvernement contre les autres branches, pareillement de protéger les citoyens contre eux-mêmes, c'est-à-dire la nation tout entière contre les entreprises d'une majorité éphémère. Que devient cette protection, si vous-même vous admettez que la Cour suprême se laisse influencer par l'opinion publique, qui n'est pas autre chose que l'expression de sentiments passagers? Si chacun des freins, chacune des garanties contenues dans la Constitution écrite peuvent être violés ou si tous ensemble peuvent l'être, où sont les garanties si vantées des lois fondamentales? La Constitution ne se tient debout que parce qu'elle n'a aucun assaut à subir. Elle se dresse hautaine et imposante comme les murailles de Jéricho, mais elle est prête à s'écrouler au son de la trompette. Elle est plus dangereuse qu'une illusion, elle est un piège; car elle endort la nation dans une fausse sécurité; elle paraît promettre la stabilié des institutions du Gouvernement et le respect des droits individuels; en réalité, elle n'offre aucune garantie. Une Constitution souple comme celle de l'Angleterre est, en somme, beaucoup plus sûre, car elle ne conduit pas à une pareille déception, mais en avertissant les bons citoyens que le salut de l'Etat dépend d'eux et uniquement d'eux, elle les stimule à des efforts constants pour le maintien de leurs droits et des intérêts essentiels de la société.

Cette façon d'envisager la chose est aussi fausse en dépréciant la stabilité des Constitutions rigides, que l'est, de son côté, l'opinion générale en lui accordant une trop grande importance. Ces Constitutions ne tiennent peut-être pas toutes leurs promesses écrites, mais elles ne sont pas vaines pour cela.

Espérer qu'une Constitution écrite quelconque, quelque

soigneusement rédigée qu'elle soit et quelles que soient les sanctions légales qu'elle comporte, puisse restreindre éternellement les passions et les ambitions des hommes, c'est demander l'impossible. Une certaine limite dépassée, vous ne pouvez pas plus protéger les citoyens contre eux-mêmes que vous ne pouvez, suivant un proverbe américain, vous soulever du sol par les tirants de vos bottes. Des lois établies par la force brutale et écrasante d'un despote, d'autres sanctionnées par des menaces surnaturelles dont personne ne mettait en doute la réalité ne purent, dans un âge d'oppression et de superstition, restreindre ces passions. Le monde ne s'est pas amélioré à ce point que, même à notre époque, les lois les plus vénérables et les meilleures puissent uniquement, par elles-mêmes, commander l'obeissance. Les Constitutions qui, à des époques tranquilles, se modifient graduellement et paisiblement, d'une manière presque imperceptible, doivent, aux époques troublées, être transformées plus hardiment ; et il est nécessaire de sacrifier quelques-unes de leurs dispositions pour sauver toutes les autres, comme les marins dans une tempête jettent par dessus bord une partie de la cargaison pour le salut de l'autre et pour celui du navire lui-même. S'accrocher désespérément à la lettre de la Constitution quand le salut du pays pour lequel cette Constitution est établie se trouve en péril, c'est tenter de sauver la vie aux dépens de tout ce qui rend l'existence digne d'envie — *propter vitam, vivendi perdere causas.*

Néanmoins la Constitution rigide des Etats-Unis a rendu et rend encore des services inappréciables. Elle oppose des barrières aux innovations téméraires et précipitées. Elle fait gagner du temps et permet la réflexion. Elle oblige les citoyens à ne pas la modifier à la légère et à ne pas accepter volontiers les infractions qu'on lui fait subir. Grâce à elle, les législatures et les hommes d'Etat hésitent à dépasser leurs pouvoirs légaux, hésitent même à proposer des mesures paraissant inconstitutionnelles. Grâce à elle,

aussi, les transformations graduelles et inévitables sont plutôt le résultat de nécessités nouvelles et acceptées que d'une impatience fiévreuse. Elle empêche enfin l'adoption des mesures réclamées à grands cris par une majorité passagère, mais qui auront cessé de plaire longtemps avant qu'on ait surmonté les barrières qu'oppose la Constitution.

Elle fait plus encore. Elle forme la pensée et le caractère des citoyens, en les accoutumant à la légalité, en augmentant leurs instincts conservateurs, en leur faisant comprendre toute l'importance de la stabilité et de la continuité dans la politique (1). Elle montre à chaque citoyen que son devoir est de connaître à fond l'instrument de gouvernement qui le régit ; elle le familiarise en même temps avec les principes fondamentaux sur lesquels elle repose et se les attache par des liens de fierté et de respect.

Voilà des services très importants à rendre à un pays libre, mais surtout à un pays qui, plus que tout autre, est gouverné non pas par des hommes de naissance, de fortune ou d'un talent supérieur, mais par l'opinion publique, c'est-à-dire par les idées et les sentiments de la masse des citoyens. Dans aucun pays, les changements politiques rapides ne devaient être plus à redouter, parce que nulle part la prospérité matérielle et l'immigration ne se sont accrues plus vite et dans de telles proportions. Dans aucun non plus le caractère politique du peuple ne paraissait devoir être plus entreprenant et plus amoureux d'innovations, parce que la nation avait eu pour berceau

(1) Un exemple de ce que j'avance est fourni par l'influence qu'exerça sur l'histoire du Droit Romain, la rédaction à une époque relativement ancienne des Lois des Douze Tables. Ces lois qui résumaient dans une forme concise et solennelle le droit coutumier de la communauté imprimèrent à nation un caractère conservateur, et eurent pour résultat d'imposer une méthode prudente et expérimentale aux nombreuses réformes législatives qui devinrent plus tard nécessaires.

une révolution distante, aujourd'hui encore, d'un siècle à peine. Et cependant, aucun n'est devenu plus prudent et plus conservateur. Ce résultat doit être attribué, pour une large part, à l'influence du fameux pacte de 1789 : rédigé par une nouvelle république et pour elle, il a condensé les meilleures lois et les meilleures coutumes d'une vieille Monarchie.

APPENDICE

NOTE AU CHAPITRE III

Les Conventions Constitutionnelles.

En Amérique, c'est par une Convention, c'est-à-dire par une Assemblée de représentants convoqués pour une circonstance determinée et temporaire, qu'une Constitution est rédigée. Les Constitutions des treize colonies révoltées furent ainsi faites et mises en vigueur en 1776 et durant les années suivantes. Déjà, en 1780, on avait songé à ce moyen comme étant le meilleur pour façonner une Constitution destinée à l'ensemble des Etats-Unis (1). Il fut adopté par la Constitution Fédérale (art. V) et par les constitutions successivesdes divers Etats comme la méthode régulière pour la préparation d'une nouvelle Constitution ou pour la revision des Constitutions en vigueur ; il est devenu, aujourd'hui, une partie intégrante, presque indispensable, pourrait-on dire, du mécanisme du gouvernement américain. Toutes les législatures américaines sont, en effet, limitées par une loi fondamentale, et lorsqu'une loi de cette nature doit être abrogée ou considérablement remaniée, il est préférable de nommer dans ce but une assemblée distincte de la législature ordinaire. Est-il, au contraire, seulement question de modifier la législation fondamentale sur quelques points spéciaux, le soin de proposer ces changements

(1) Nous trouvons ce renseignement dans une lettre personnelle de cette année d'Alexander-Hamilton, âgé alors de 23 ans seulement.

à la ratification du peuple peut être laissé, sans danger, aux législatures. C'est, d'ailleurs, généralement ce qui se passe. A l'origine, on considérait une Convention comme une assemblée souveraine investie, au moyen d'une élection par le peuple, de tous les droits des citoyens. Actuellement c'est généralement une assemblée consultative qui prépare le plan d'une nouvelle constitution pour la soumettre à l'approbation ou au refus du peuple (1). On ne peut pas dire qu'elle soit souveraine, si on entend par là que la nation lui a accordé pleins pouvoirs, car ses pouvoirs peuvent être limités et le sont aujourd'hui presque invariablement par la loi en vertu de laquelle le peuple l'a élue (2).

Des contestations concernant les pouvoirs des Conventions constitutionnelles furent, à différentes reprises, soumises aux tribunaux, de telle sorte qu'il existe maintenant une législation restreinte ainsi que tout un ensemble plus important de coutumes et d'usages concernant les droits et les pouvoirs de ces assemblées. Nous n'entrerons pas dans le détail de cette législation et de ces usages. Mais il convient d'indiquer les avantages du système dans lequel la préparation du pacte fondamental d'un gouvernement est confiée à une assemblée d'hommes spécialement choisis dans ce but plutôt qu'à une législature ordinaire. Ce sujet offre des comparaisons intéressantes avec l'expérience de la France ou d'autres contrées européennes dans lesquelles des constitutions ont été élaborées et votées par l'autorité législative ayant parfois, pratiquement, fait fonction de pouvoir exécutif. Il touche aussi dans une cer-

(1) La seule exception récente à cette règle, maintenant invariable, que les Conventions ne font qu'élaborer les constitutions, est fournie par l'Etat de Mississipi en 1890. On vit alors une Convention convoquée en vertu d'un *statute* non seulement préparer mais voter la constitution actuelle de l'Etat. Mais les circonstances étaient exceptionnelles et un pareil fait ne se produirait pas dans un Etat du Nord. Quant au Kentucky, voir tome II, chap. XXXVII.

(2) Les Conventions d'Etats qui provoquèrent ou plutôt cherchèrent à provoquer la séparation de l'Union des Etats Esclavagistes agirent en qualité d'assemblées souveraines. Leurs procédés, cependant, quoique revêtus de formes légales étaient, en réalité, des actes révolutionnaires.

taine mesure aux problèmes récemment soulevés en Angleterre, quand le Parlement a été invité, et le fait peut se reproduire, à voter une sorte de nouvelle constitution pour une partie du Royaume-Uni.

En Amérique, une Convention constitutionnelle est élue dans le but unique d'élaborer une Constitution ; elle est étrangère à l'administration du gouvernement, ne possède ni patronage ni influence, n'a pas le droit de lever des impôts et de les affecter à des destinations déterminées, n'a pas, enfin, l'occasion de brasser des affaires pour le compte de particuliers ou de compagnies. Il en résulte qu'elle n'est pas nécessairement élue sur des programmes politiques ou sur des considérations de parti (1). Aussi voit-on parmi ses membres des hommes totalement étrangers aux partis. Ceux qui cherchent dans un mandat électoral une victoire pour leur parti ou qui poursuivent un intérêt personnel, ne se soucient pas d'habitude d'entrer dans les Conventions.

Lorsque la Convention se réunit, elle ne forme pas, comme la Législature, un corps politique étroitement discipliné par le parti. Un esprit personnel d'indépendance et d'initiative, inconnu dans une législature, peut y régner. Les propositions ont la chance d'y être prises en considération pour leurs mérites mêmes. Un projet n'a pas nécessairement pour lui l'appui d'une fraction d'hommes et contre lui l'hostilité d'une autre, ainsi que cela se passe lorsqu'il émane d'un leader ou d'un groupe. Et comme, d'autre part, les questions à résoudre n'ont pas trait aux partis, les membres ne sont plus les esclaves de coteries, et leurs passions ne sont pas excitées par les problèmes politiques.

Dégagée de toute préoccupation autre que l'établissement d'une Constitution, la Convention est libre de prêter toute son attention à cette œuvre. Les débats ne s'égarent pas sur des

(1) Les questions, particulièrement importantes pour les Etats, qui sont soumises à une Convention d'Etat ne mettent pas le plus souvent en conflit les deux partis de l'Etat ; ceux-ci sont surtout divisés sur les questions nationales.

sujets étrangers. La tâche avance, parce qu'il n'y a pas de ces interruptions obligatoires, en quelque sorte, dans toute législature chargée d'expédier les affaires ordinaires.

Du moment que la Convention a un but unique qui intéresse spécialement les citoyens réfléchis et soucieux du bien public, du moment, d'autre part, que sa session est de courte durée, des hommes qui ne tiendraient pas à entrer dans une législature, harassés qu'ils sont par leurs travaux professionnels ou ayant horreur des meurtrissures politiques (et ils sont nombreux en Amérique et commencent à l'être en Europe) font volontiers partie d'une Convention. Par contre, les brasseurs d'affaires et les quémandeurs d'emplois trouvent peu d'attraits à ces fonctions (1). Aussi, le niveau de l'honnêteté, plus encore que de la capacité, est-il plus élevé dans les Conventions que dans les législatures.

La Constitution une fois élaborée doit être soumise au peuple. S'il la vote, il lui donne l'autorité nécessaire à sa mise en vigueur. Aussi, la Convention est-elle bien plus libre dans ses propositions pour le bien général qu'une législature qui courtise ou redoute ses constituants. Sa tâche une fois terminée, la Convention meurt ; elle n'a pas, dès lors, au même degré, de motifs pour rechercher la popularité. D'autre part, comme elle ne légifère pas, mais se contente de faire des propositions, elle ne craint pas de soumettre au peuple des mesures susceptibles de léser certaines personnes ou certaines classes de la société, puisque leur caractère odieux retombera, en fin de compte, sur le peuple. Autre avantage : le projet étant soumis en bloc au peuple pour acceptation ou rejet (à

(1) Dans le Massachusets, plusieurs hommes qui ont joué un rôle important dans la politique de cet Etat, durant les trente années à partir de 1853, se firent remarquer dans la Convention constitutionnelle de cette année. Le projet établi par cette Convention ne fut. pourtant, pas accepté par le peuple. La nouvelle Constitution de New-York, préparée par la Convention de 1867, échoua également le jour du vote populaire. Cette Convention présentait, d'après le Juge Jameson, cette particularité d'être la seule à ne pas exiger des délégués la résidence dans le district qui les nommait (*Constitutionnal Conventions*, § 267).

moins de disposition établissant un vote spécial sur certains points particuliers) est préparé avec le plus grand soin dans son ensemble et dans ses détails et débarrassé de toutes les erreurs et contradictions possibles ; il en est différemment d'une législature qui a la ressource d'abroger ou de modifier dans sa session suivante les mesures qu'elle adopte.

Les personnes ayant l'habitude des Parlements européens pourront croire que ces avantages sont contrebalancés par la difficulté de trouver, à raison même de l'absence d'organisation des partis, un nombre suffisant d'hommes capables d'un travail rapide et efficace. A leurs yeux, une Convention sera peut-être un corps amorphe, qui, privé de leaders et de partis, inclinera tantôt d'un côté, tantôt de l'autre. Ils pourront s'imaginer, aussi, que l'abondance d'hommes supérieurs signifie abondance de projets sectaires, et répugnance à plier ses idées personnelles préconçues aux nécessités de la pratique. Mais en admettant que de telles difficultés se présentent quelquefois, nous pourrons faire remarquer qu'en Amérique les hommes s'organisent rapidement pour n'importe quel but et que le dogmatisme est un défaut si rare qu'il devient presque une qualité. Lorsque une constitution nouvelle doit être entièrement élaborée, tous les avantages que nous venons d'énumérer font pencher la balance en faveur du système des Conventions. Ces Assemblées peuvent être quelquefois téméraires, mais elles sont, en général, composées d'hommes beaucoup plus capables que ceux qui remplissent les législatures, exerçant leur fonction avec plus de sagesse et de vertu. Dans le cas d'une revision partielle du système de gouvernement, le plan le plus simple et le meilleur est celui qui consiste à soumettre au peuple des amendements spéciaux, s'appliquant seulement à certains articles particuliers de la constitution en vigueur. C'est la méthode maintenant généralement employée pour l'amélioration des constitutions d'Etats.

Les remarques ci-dessus sont tirées principalement de l'histoire des Conventions d'Etats, car aucune Convention natio-

nale constitutionnelle n'a siégé depuis 1787. En principe, elles peuvent s'appliquer à toute assemblée constituante.

—

NOTE AU CHAPITRE IV

Ce que la Constitution fédérale doit aux Constitutions des Etats.

La note ci-dessous sur les dispositions de la Constitution fédérale qui ont été empruntées aux Constitutions d'Etat ou modelées sur elles, est tirée d'un article remarquable publié par le regretté Alexandre Johnston dans le *New Princeton Review* (septembre 1887).

« La partie de la Constitution qui a excité le plus d'intérêt à l'étranger est, probablement, la division du Congrès en Sénat et en Chambre de Représentants, et le système de représentation égale des Etats comme base du Sénat. Un jour viendra, sans doute, où les Chambres Hautes ou héréditaires disparaîtront dans les pays étrangers. Et il ne sera pas aisé de les remplacer utilement. Les écrivains anglais, par exemple, se basant sur la difficulté de trouver un équivalent pour la Chambre des Lords, ont estimé à une valeur exagérée la capacité politique dont a fait preuve la Convention en imaginant une institution aussi brillante que le Sénat. Ils ont perdu de vue que la Convention profitait de l'expérience des Etats. A l'exception de l'Etat de Pensylvanie et de celui de Vermont qui, à cette époque, attribuaient les pouvoirs législatifs à une seule Chambre et les pouvoirs exécutifs à un gouverneur, le système de gouvernement de tous les Etats comprenait, en 1787, deux Chambres (1).

(1) La Géorgie, jusqu'en 1789, n'eut pas une seconde Chambre véritable. Sa constitution de 1777 avait simplement institué un conseil exécutif choisi par l'assemblée parmi ses membres.

« L'expression de « Sénat » pour la Chambre Haute était usitée dans le Maryland, le Massachusets, New-York, la Caroline du Nord, le New-Hampshire, la Caroline du Sud et la Virginie ; la Chambre Basse était appelée « Chambre des représentants » par le Massachusets, le New-Hampshire, la Caroline du Sud, tout aussi bien que par la Pensylvanie et le Vermont.

« Le roulement qui assurait le renouvellement d'un tiers du Sénat tous les deux ans a été pris dans la Constitution du Delaware où chaque année un tiers était renouvelé ; la proportion était à New-York d'un quart par année, en Pensylvanie d'un tiers et dans la Virginie d'un quart. Toutes les dispositions de la cinquième section de l'art. I, l'administration des deux Chambres, leur droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres, d'établir des règlements et des peines pour le cas où ces règlements seraient violés, la rédaction d'un *journal*, la faculté de s'ajourner de jour en jour se trouvent contenus dans les Constitutions d'un nombre si considérable d'Etats qu'il est inutile de les énumérer.

« Les dispositions en vertu desquelles l'initiative en matière de crédits appartient à la Chambre des Représentants sont copiées, presque mot à mot, des Constitutions de Massachusets, de New-Hampshire, ainsi que le droit pour le Président — dont il n'a d'ailleurs jamais usé —, d'ajourner les deux Chambres lorsqu'elles ne peuvent s'entendre pour l'époque de leur ajournement. Le Message présidentiel tire son origine de la Constitution de New-York. Tous les détails concernant la procédure de la mise en accusation, telle qu'elle a été adoptée par la Convention, se trouvent dans les Constitutions de Delaware, de Massachusets, de New-Hampshire, de New-York, de Pensylvanie, de la Caroline du Sud, du Vermont, de la Virginie. Même la clause d'après laquelle une

Le Vermont ne fit pas partie des treize premiers Etats, mais, était une république à demi indépendante. Il n'était pas membre de la Confédération de 1781, ni représenté dans la Convention de 1787 ; il ne fut admis dans l'Union qu'en 1791.

majorité des deux tiers des membres présents est nécessaire pour entraîner la condamnation est empruntée à la Caroline du Sud. Nous devons dire, cependant, qu'en cas de condamnation, la restriction des effets du jugement à la privation de l'emploi et à l'incapacité d'occuper une nouvelle charge est une innovation. Même la procédure tant vantée du veto a été prise en bloc dans la Constitution de Massachusets de 1780 ; les seules modifications apportées dans la rédaction qui est meilleure montrent largement que la substance a été copiée intégralement.

« Le choix de bases différentes pour les deux Chambres — la Chambre des Représentants, représentant les Etats d'après la population et le Sénat, au contraire, les représentant d'une façon égale — fut, peut-être, le chef-d'œuvre de la Convention. Ce fut, cependant, un des points les plus difficiles à régler. Tous les Etats avaient fait des expériences pour trouver des bases différentes de formation pour leurs deux Chambres. La Virginie paraissait avoir atteint le degré le plus rapproché de la perfection, en choisissant les sénateurs par districts et les représentants par comtés; et comme l'Union avait déjà des districts tout formés (les Etats), on pourrait croire que la Convention n'a fait que suivre l'exemple de la Virginie. Mais, en réalité, le procédé fut tout à fait différent et beaucoup plus compliqué. Onze Etats étaient représentés dans la Convention, New-Hampshire ayant pris la place de New-York lorsque celui-ci se retira et le Rhode-Island n'ayant pas envoyé de délégués. Cinq Etats voulurent adopter le plan de la Virginie mentionné ci-dessus ; cinq voulaient une Chambre comme celle de la Confédération avec l'égalité des Etats ; un Etat, le Connecticut, avait un projet à lui auquel les autres dix, finirent par se rallier. Depuis 1699, époque à laquelle remontait la division de sa législature en deux Chambres, le Connecticut avait maintenu dans la Chambre Basse l'égalité des villes et avait choisi dans la Nation tout entière les membres de la Chambre Haute. Partant de cette idée, ses délégués proposèrent dans la Convention la représentation égale

des Etats au Sénat, mais demandèrent en même temps que la Chambre des Représentants choisie dans les Etats proportionnellement à la population fut l'expression numérique de la nation. Cette proposition fut continuellement à l'ordre du jour, durant un mois, jusqu'à ce que les deux principales fractions de la Convention ne pouvant arriver à une entente acceptèrent « le compromis de Connecticut », comme l'appelle Bancroft, et l'organisation spéciale du Sénat fut adoptée.

« La fonction du Président fut une simple amplification de celle des gouverneurs des Etats. Ce nom même de Président était communément usité; le Delaware, le New-Hampshire, la Pennsylvanie et la Caroline du Sud employaient le titre de Président au lieu de celui de Gouverneur. Dans tous les Etats, le Gouverneur était le chef suprême, excepté dans le Rhode-Island, où il devait prendre l'avis de six conseillers et de la majorité des électeurs, avant d'exercer ses fonctions. Le droit de grâce du Président fut pris dans les Etats. Tous les Etats avaient accordé ce droit aux gouverneurs (dans certains cas avec assistance d'un conseil) à l'exception du Connecticut, de Rhode-Island et de la Géorgie où il était réservé à la législature, et de la Caroline du Sud qui semble l'avoir omis dans la Constitution de 1778, mais qui l'accorda en 1790 au Gouverneur. Dans le Connecticut, le Massachusetts, New-York le gouverneur était élu directement par les citoyens, indirectement, c'est-à-dire par les deux Chambres, dans les huit autres Etats. Ce partage presque égal nous fournit, peut-être, l'explication des hésitations de la Convention en faveur de l'une ou l'autre méthode, et de ses tentatives vaines pour introduire un système électoral en guise de compromis. Le pouvoir donné au Sénat de ratifier ou de rejeter les nominations faites par le Président, semble être l'écho d'un privilège du Conseil des nominations de New-York. Des efforts énergiques et persistants furent faits pour établir un conseil qui partagerait les droits du Président en matière de nominations; la désignation du Sénat à la place de ce conseil fut la dernière concession que la majorité voulut faire, et rarement échec ne

causa autant de dépit que le rejet de ce projet d'un Conseil spécial de nominations.

« Le droit du Président de nommer seul aux fonctions publiques vacantes, la durée en étant limitée à l'expiration de la session suivante du Sénat, est pris textuellement dans la Constitution de la Caroline du Nord.

« La plupart des Etats avaient une formule de serment pour leurs fonctionnaires ; celle si simple et si imposante du Président semble appartenir à l'Etat de Pensylvanie avec une addition empruntée au serment de fidélité des citoyens, mais dans un langage beaucoup plus élevé. La fonction de vice-président a été, sans aucun doute, suggérée par celle du député ou lieutenant-gouverneur des Etats (dans quatre Etats même, ce fonctionnaire portait le nom de vice-président). Le véritable prototype de la charge de vice-président est celle du lieutenant-gouverneur de New-York. Il devait présider le Sénat sans pouvoir voter, sauf en cas de partage ; il était appelé à succéder au Gouverneur, et devait lui-même être remplacé par le Président *pro tempore* du Sénat.

« Des dispositions concernant la reconnaissance du droit de cité entre les Etats, la remise des esclaves fugitifs et des criminels étaient indispensables dans une pareille organisation, mais elles ne constituaient pas, cependant, une innovation. Elles faisaient déjà partie de l'article 8 de la Confédération de la Nouvelle Angleterre de 1643. Enfin, les dix premiers amendements qui, implicitement, sont considérés comme faisant partie du pacte primitif, sont purement et simplement tirés de la substance ou de l'esprit des bills de droits qui précédaient presque toutes les Constitutions des divers Etats.

« La partie la plus utile et la plus substantielle de l'œuvre de la Convention fut la détermination des pouvoirs du Congrès dans le § 8 de l'art. I et sa définition de la sphère d'action du pouvoir judiciaire fédéral (art. III). Les solutions dans les deux cas sont la conséquence, ainsi que les droits refusés aux Etats et aux Etats-Unis (§§ 9 et 10 de l'art. I), de l'expérience antérieure du Gouvernement par les Etats seuls.

Durant onze ans, peut-être davantage (sans parler de l'expérience coloniale antérieure), l'attention des citoyens avait été occupée par une analyse approfondie des pouvoirs du gouvernement dans l'administration de leurs Etats. La Convention avait devant elle, pour son édification et comme modèle, l'échec des uns et les heureux résultats des autres.

« L'œuvre de la Convention ne fut pas le produit d'un génie créateur, mais plutôt le résultat d'un choix prudent et discret. Son succès fut dû à une compréhension exacte des tentatives antérieures heureuses ou malheureuses, et aussi à la modération de ses membres.

« Le mode d'élection du Président fut à peu près dans la Constitution le seul point qui ne fut pas copié (1) des États, le seul trait qui fut le produit de l'art et non le résultat d'un développement naturel. Il fut aussi celui que les adversaires de la Constitution critiquèrent le moins, et auquel le *Federalist* accorda une entière approbation. Et cependant l'esprit démocratique l'a complètement submergé. »

NOTE AU CHAPITRE X

Extraits des Règlements du Sénat.

Le Quorum sera formé par la majorité des sénateurs dûment choisis et assermentés.

Les débats, soit législatifs, soit exécutifs, soit législatifs secrets, la procédure lorsqu'il siège comme Cour de

(1) Toutefois, M.J.H.Robinson (*Original and Derived Features of the United States Constitution*, p. 29), fait très justement remarquer que ce mode d'élection peut avoir été inspiré par la Constitution du Maryland (1776), dans laquelle l'élection des sénateurs d'Etat était confiée à un corps spécial d'électeurs désignés à cet effet tous les cinq ans par les citoyens. M. Robinson rejette avec raison le rapprochement que fait Sir H. Maine de l'élection présidentielle et du système électoral du Saint Empire Romain Germanique.

Mise en Accusation, seront, pour chaque cas consignés dans un registre spécial.

Lorsqu'un vote par oui ou par non a été décidé, les noms des sénateurs doivent être appelés suivant l'ordre alphabétique. Chaque sénateur devra, sans la discuter, accepter ou rejeter la proposition, à moins qu'il n'en soit dispensé par le Sénat. Après que le Président aura annoncé le résultat du vote, il est interdit à tout sénateur de voter, mais il lui est permis, s'il allègue des raisons suffisantes et avec le consentement unanime de l'assemblée de retirer son vote ou de le modifier.

Si, à l'appel de son nom, un sénateur refuse de voter, il en devra donner la raison, et, l'ayant fait, le Président devra poser au Sénat la question suivante : « Le sénateur, pour les raisons par lui alléguées, sera-t-il être dispensé de voter. » Ce qui devra être résolu sans discussion.

Lorsque les Comités permanents sont nommés, le Sénat, sauf décision contraire, devra procéder à l'élection du Président de chaque Comité par un scrutin séparé, ensuite élire les autres membres du Comité par un seul scrutin. L'élection du Président d'un Comité permanent devra être faite à la majorité absolue des suffrages exprimés. Les autres membres sont élus à la majorité relative. Tous les autres Comités, à moins d'une décision contraire, devront être nommés au scrutin et à la majorité relative.

A la deuxième session d'un Congrès ou à une session subséquente, toutes les affaires législatives qui, sont restées en suspens à la clôture de la précédente session devront être reprises et examinées de la même manière, comme si le Sénat ne s'était pas ajourné.

Si la proposition est faite et appuyée de fermer les portes du Sénat pendant la discussion d'une affaire qui, dans l'opinion d'un sénateur, exige le huis clos, le Président devra faire vider les galeries et les portes demeureront fermées durant la discussion de l'affaire.

Lorsque le Président des Etats-Unis se rendra auprès du Sé-

nat dans la salle des séances pour l'examen de questions exécutives, il sera assis à la droite du Président. Lorsque le Président des Etats-Unis convoquera le Sénat dans un autre local, le Président du Sénat ainsi que les sénateurs devront se rendre à l'endroit désigné, ainsi que les employés nécessaires du Sénat.

Chaque fois qu'il sera discuté des questions confidentielles ou exécutives et à moins que celles-ci ne doivent plus tard être discutées en séance exécutive publique, la salle des séances devra être évacuée par toute personne étrangère, à l'exception du secrétaire, du *principal legislative clerk chief clerk* de l'*exécutive clerk*, *de minute and journal clerk* du sergent d'armes, de l'huissier assistant et de tels autres agents désignés par le Président; tous ces fonctionnaires devront prêter le serment de garder le secret.

Les sénateurs et les employés de Sénat devront garder secrètes toutes les communications confidentielles faites par le Président des Etats-Unis au Sénat. Devront être également tenus secrets tous les traités qui lui seront soumis ainsi que les votes, remarques et débats les concernant jusqu'à ce que le Sénat, par une décision, ait levé le secret ou que ces traités aient été examinés en session exécutive publique.

Tout sénateur ou employé du Sénat, qui divulguerait le secret des affaires confidentielles ou des délibérations du Sénat, sera, s'il est sénateur, expulsé de l'Assemblée, s'il est employé, révoqué de son emploi au Sénat et puni pour contempt.

Au vote final relatif à l'avis et à la ratification d'un traité, la majorité des deux tiers des sénateurs présents sera nécessaire pour l'affirmative; mais pour toutes les autres motions ou votes, la majorité simple sera suffisante, sauf s'il s'agit d'une motion tendant à l'ajournement indéfini; dans ce cas, la majorité des deux tiers sera exigée.

Lorsque le Président des Etats-Unis soumettra des nominations au Sénat, celles-ci devront, à moins d'une décision contraire, être renvoyées à des Comités désignés à cet effet. Pour chaque nomination on devra poser la question finale suivante :

« Le Sénat veut-il donner à cette nomination son avis et consentement ? » Cette question ne devra être posée ni le jour où cette nomination sera parvenue au Sénat, ni le jour où le Comité aura déposé son rapport, à moins qu'il n'en soit décidé autrement à l'unanimité.

Toutes informations émanant d'un sénateur ou toutes remarques faites par lui pendant l'examen de ces nominations et relatives au caractère ou aux qualités de la personne nommée, ainsi que tous votes concernant cette nomination devront être tenus secrets. Si des accusations sont portées contre la personne présentée, le Comité, s'il le juge convenable, peut lui en faire part, mais le nom de l'accusateur ne devra pas être divulgué. Ne devront pas être tenus pour secrets, le fait qu'une présentation a été soumise, sa confirmation ou son rejet.

—

NOTE (*A*) AU CHAPITRE XVI

Les Bills privés.

Il existe en Angleterre une grande différence entre les bills publics et les bills locaux ou privés. La première catégorie comprend les mesures d'une portée générale complétant ou modifiant la législation générale du pays. La deuxième comprend les mesures relatives aux intérêts d'une localité ou d'une personne déterminée. Tels sont les bills conférant la personnalité (*incorporating*) à des Compagnies de chemins de fer, de gaz ou d'eau ou étendant leurs pouvoirs ; les bills autorisant les municipalités à faire exécuter, dans les villes, telles ou telles améliorations ; les bills relatifs au droit de propriété ; les bills concernant les fondations charitables, et pour l'Irlande les bills de divorce (1). Les bills d'intérêt local ou privé sont, depuis plu-

(1) La classification officielle dans les publications annuelles des *statutes* est la suivante : Lois Générales publiques (*Public General Acts*), Lois Pu-

sieurs années, traités d'une manière différente que ceux d'intérêt public. Ils sont, suivant l'expression consacrée, introduits par une pétition et non par une motion. Environ trois mois avant la date fixée pour la réunion du Parlement, connaissance de ces bills doit être donnée par affichage, et des exemplaires en doivent être déposés quelques semaines avant l'ouverture de la session. Généralement, la seconde lecture est accordée de droit. Après cette formalité, ces bills, au lieu d'être, comme les bills publics, examinés en Comité de la Chambre entière, sont, en cas d'opposition, renvoyés à une Commission dite des bills privés et composée habituellement de quatre membres. Leurs défenseurs et leurs adversaires exposent leurs arguments, parlent pour ou contre son but et ses dispositions. En fait, la procédure suivie en matière de bills d'intérêt privé revêt presque un caractère judiciaire, bien que, naturellement, la Commission soit obligée de tenir compte de considérations politiques.

En Angleterre, les demandes en indemnités adressées au Gouvernement ne sont pas introduites au moyen de bills privés. Elles sont présentées devant les Cours par une procédure appelée « pétition de droit », la Couronne se laissant poursuivre par un de ses sujets.

En Amérique, aucune différence de cette nature n'existe dans la procédure des bills d'intérêt public et d'intérêt privé. Tous, en substance, sont traités de la même manière par les méthodes législatives habituelles. Un bill d'intérêt local ou privé obtient sa seconde lecture aussi facilement qu'un bill d'intérêt général, et, comme lui, est soumis au Comité compétent. Celui-ci a le droit de recueillir des dépositions mais non d'entendre des plaidoiries. Puis, après un examen attentif de la Commission, et l'introduction, s'il y a lieu, de quelques amendements, le bill est rapporté à la Chambre

bliques locales (*Public Acts of a local character*) Lois d'Ordre provisoire (*Provisionel Order Acts* et les Lois locales (*Local Acts*), Lois privées (*Privates Acts*. Dans le langage ordinaire, on désigne sous le nom de Bill privé toute mesure présentée sur la demande d'une personne privée dans un but local.

si le temps le permet. Là, il doit attendre son tour dans un nombre écrasant d'autres bills. Le vendredi, cependant, est spécialement réservé à l'examen des bills d'intérêt privé. Il existe un registre pour eux (*calendar of private bills*). Ceux qui y sont inscrits les premiers ont toutes chances d'être adoptés. Un grand nombre ne rencontrent pas d'opposition et on peut hâter leur adoption par le vote du « consentement unanime ».

Le Congrès est appelé à prendre connaissance d'un nombre incomparablement plus grand de bills d'intérêt privé, dont la teneur est excessivement variée, que ne doit faire le Parlement anglais. Et cependant, dans cette catégorie n'est pas comprise la masse énorme de bills visant la création ou la réglementation d'entreprises publiques dans un Etat déterminé, ces bills étant de la compétence de la législature de l'Etat. Ils comprennent trois classes qui, en fait, sont inconnues en Angleterre : Bills de pension tendant à l'allocation d'une pension à une personne (généralement un soldat ou sa veuve), bills admettant la réclamation d'un particulier contre le gouvernement fédéral, et bills dispensant pour des cas privés d'un certain nombre de *statutes* administratifs. Des questions qui, tout naturellement en Angleterre, seraient laissées à la discrétion du Pouvoir exécutif sont ainsi accaparées par la législature, et celle-ci, pour des raisons exposées dans des chapitres subséquents, est plus portée que les législatures européennes à limiter la sphère d'action du Pouvoir exécutif. Nous donnons ci-dessous quelques exemples de bills d'intérêt privé pris dans la session 1880-1881. Ils donneront une idée de l'étendue de la compétence du Congrès en ces matières.

A la Chambre des Représentants.

Lu deux fois, renvoyé au Comité des Pensions des Invalides, qu'il sera imprimé ordonné.

M. Murch a introduit le bill suivant :

Bill

En faveur du sieur James E. Gott.

Qu'il soit décrété :

Par le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis d'Amérique assemblés en Congrès ; Que le Secrétaire de l'Intérieur est et demeure par le présent, Autorisé et requis d'augmenter la pension de James E. Gott, précédemment membre de la Compagnie A., 14e Régiment Des volontaires du Maine, et de porter cette augmentation à vingt-quatre dollars par mois.

—

Lu deux fois, renvoyé au Comité des indemnités de guerre, qu'il sera ordonné d'imprimé.

Bill

Au profit des héritiers de George W. Hayes.

Qu'il soit décrété :

Que le comptable compétent du Trésor sera, et est requis par le présent de payer aux héritiers de George W. Hayes, de la Caroline du Nord, la somme de quatre cent cinquante dollars pour trois mules livrées à l'armée des Etats-Unis en l'an dix-huit cent soixante et quatre, pour lesquelles ils ont des reconnaissances en règle.

—

Lu deux fois et renvoyé au Comité des Affaires Navales.

Bill

Au profit de Thomas G. Corbin.

Qu'il soit décrété, etc.

Que le Président des Etats-Unis sera, et est, par le présent,

autorisé à remettre Thomas G. Corbin, actuellement capitaine porté sur la liste des retraités de la Marine, en activité de service, à lui donner place dans la hiérarchie immédiatement après le Commodore J. W. A. Nicholson, et à lui restituer ,à partir du douze décembre dix-huit cent soixante et treize, la différence de solde existant entre celle de commodore en activité de service en disponibilité, *on « win ting orders »* et celle de capitaine retraité en demi-solde. Cette différence devant être prise sur les fonds en caisse du Trésor qui ne seraient destinés à aucun autre usage.

—

Lue deux fois, renvoyée au Comité des voies et moyens, ordonné qu'elle sera imprimée.

M. Robinson a introduit la résolution conjointe suivante :

Résolution conjointe.

Autorisant la remise ou le remboursement des droits dus pour un vitrail peint provenant de Londres, Angleterre, et destiné à « All Soul's Church » à Washington, District de Colombie.

Il est résolu par le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis assemblés en Congrès.

Que le secrétaire du Trésor sera et est autorisé et requis par le présent, de remettre ou de rembourser, suivant le cas, les droits acquittés ou à verser pour un vitrail peint provenant de Londres, Angleterre, et destiné à « All Soul's church » à Washington, district de Colombie, qui a été importé ou qui doit l'être par Baltimore, Maryland ou tout autre port.

—

NOTE (*B*) AU CHAPITRE XVI

Le Lobby.

On désigne en Amérique sous le nom de « Lobby » les personnes qui, ne faisant pas partie de la Législature, se chargent

cependant d'exercer leur influence sur les membres de celle-ci, et d'amener ainsi l'adoption de bills. Cette expression s'applique à la fois aux personnes fréquentant constamment les abords de la Chambre et faisant une profession régulière de leur entremise auprès des Représentants (elles sont désignées sous le nom de « lobbyist ») et aux personnes qui, exceptionnellement, viennent soutenir par leurs arguments et leurs sollicitations un projet dans lequel elles sont intéressées. Elle n'implique pas nécessairement des motifs ou des actes malhonnêtes, quoiqu'elle soit généralement employée dans le sens que Bentham appelle *dyslogistique*.

Les causes qui ont créé le lobby sont faciles à expliquer. Chaque corps législatif a des pouvoirs illimités pour influer en bien ou en mal sur les entreprises et la fortune des citoyens. Dans chaque session, il doit prendre connaissance d'un certain nombre de bills d'intérêt public et, cela va sans dire, d'un nombre plus grand encore d'intérêt local ou personnel que les particuliers ont avantage à soutenir ou à combattre. Dans la première classe rentrent les bills établissant des droits de douane, ou réglementant la vente et la fabrication de certains articles déterminés comme les toxiques et les explosifs, et les bills d'intérêt local créant des chemins de fer ou autres compagnies, ou bien accordant des franchises publiques. D'autres bills (dans les législatures d'Etat) modifient les pouvoirs du Gouvernement local ou portent atteinte aux droits des municipalités de s'imposer ou de contracter des emprunts. Quand ces bills sont soumis aux législatures, leurs auteurs et leurs adversaires, cherchent naturellement à défendre leur opinion et à la faire accepter par les membres de ces Assemblées auxquelles appartient la décision. Jusque-là il n'y a rien de répréhensible dans toutes ces démarches ; elles sont même nécessaires pour que la législature puisse se prononcer en pleine connaissance de cause.

En Amérique comme en Angleterre, on a jugé nécessaire, à raison du grand nombre de bills et de la difficulté de les discuter dans une assemblée nombreuse, de renvoyer ceux qui

se réfèrent à des questions d'intérêt privé à une Commission d'enquête, et dans les deux pays également la législature a pris pour habitude, d'une manière générale, quoique ce ne soit pas la règle absolue, d'adopter les décisions prises par la commission compétente. En Amérique, on est allé encore plus loin dans cette voie qu'en Angleterre, puisque le Congrès renvoie tous les bills d'intérêt public ou d'intérêt privé aux Comités. En Angleterre, on emploie une procédure presque judiciaire pour les bills d'intérêt privé ; auteurs ou adversaires sont représentés par des hommes de loi ou des avocats. En Amérique, une pareille procédure n'a pas été établie et soit dans le Congrès, soit dans les législatures d'Etats, les bills privés sont traités de la même manière que les bills publics. En outre, les bills d'intérêt privé embrassent un nombre plus grand d'affaires en Amérique qu'en Angleterre, en ce sens qu'on s'en sert pour obtenir la solution de réclamations dirigées par des personnes privées contre le Gouvernement, (pourtant il existe une Cour Fédérale de réclamations et, dans quelques Etats, le droit de citation contre l'Etat est reconnu à tous les citoyens). En Angleterre, par contre, de pareilles réclamations seraient portées devant un Tribunal sous la forme de Pétition de Droit, ou bien, quoique le fait soit rare, appuyées auprès du Pouvoir exécutif par une résolution du Parlement.

En résumé, nous voyons qu'aux Etats-Unis :

Les Comités ont entre leurs mains toutes les affaires, non seulement les bills privés mais aussi les bills publics qui mettent souvent en jeu des intérêts pécuniaires considérables.

Pour que le bill ait des chances sérieuses d'être adopté, le Comité doit être amené à donner un avis favorable.

Les Comités ne sont soumis à aucune procédure semblable à une procédure judiciaire, mais grâce à leur pouvoir discrétionnaire sans contrôle aucun, ils examinent et modifient les bills sur tels témoignages ou rapports qu'ils veulent bien admettre ou dont ils veulent bien tirer profit.

Les bills sont appuyés devant les Comités par des per-

sonnes n'appartenant pas à une corporation officiellement reconnue ou réglementée par la loi.

Les Comités de la législature des Etats ou de la Chambre fédérale des Représentants sont en grande partie composés d'hommes nouveaux inexpérimentés sur l'emploi des pouvoirs dont ils sont investis.

La conséquence de ces faits combinés est que tous les efforts des auteurs d'un bill ou de ses adversaires se concentreront sur le Comité auquel il a été renvoyé, et lorsque le bill met en jeu des intérêts importants, il vaut la peine d'actionner tous les moyens d'influence possibles. Seuls ceux qui possèdent une certaine habileté et un tact mûri par l'expérience peuvent l'exercer et ce n'est certes pas chose facile que de savoir négocier avec tout l'ensemble du Comité et avec chacun de ses membres pris individuellement. Aussi on a vu naître toute une classe de gens dont l'unique profession consiste à travailler les Comités en faveur ou à l'encontre de tel ou tel bill. Il n'y a rien là de nécessairement illégal. Comme le fait remarquer M. Spofford :

« L'habitude de fréquenter le lobby n'implique nullement, en règle, l'emploi de l'argent comme mode de pression sur la législation. Il arrive fréquemment que la corruption fait totalement défaut dans les cas où le lobby est le plus actif, très nombreux, montre le plus de persistance, et remporte la victoire. On peut très bien hâter l'adoption d'une mesure qu'on désire voir transformée en loi pour le bénéfice de certains intérêts en jeu, en employant vis-à-vis des membres de la législature tous les moyens imaginables en dehors des moyens pécuniaires. C'est, par des entrevues fortuites, par des conversations en dehors des séances, par l'exposé précis des faits et des arguments en leur faveur, par le moyen de brochures, par des communications aux journaux et des articles à sensation, par des recommandations de la part des personnes présumées influentes ou par des présentations personnelles faites par elles, par des dîners, réceptions ou autres distractions, par les plaisirs mondains ou le charme des relations

féminines enfin, que l'homme public est amené à regarder d'un œil favorable, une mesure dont l'adoption intéresse au plus haut degré ses promoteurs. Combien ne voit-on pas agiter des projets nouveaux ou des modifications à d'anciennes lois d'où dépendent des intérêts pécuniaires considérables ? La loi, appliquée dans sa rigueur, a une puissance immense ; elle peut faire ou défaire la fortune d'un nombre infini de corporations, de maisons de commerce, ou de simples particuliers. Les droits de douane, les impôts sur le revenu intérieur, le système financier, la législation des mines et de la propriété foncière, les patentes et les pensions, le service postal, le système monétaire de la nation, les subventions aux bateaux à vapeur, la législation des chemins de fer, les indemnités pour faits de guerre et une foule de matières appartenant à d'autres branches de la législation, également importantes si ce n'est plus, sont sujets à des modifications, qui toutes viennent devant le Congrès. Il est naturel que les intéressés cherchent à assurer l'adoption des mesures qui leur sont le plus favorables, et lorsqu'ils n'emploient que des procédés légaux, exposé de faits avec preuves à l'appui, témoignages, arguments, appels personnels ou par la voie de la Presse au bon sens et à l'esprit de justice des membres du Congrès, on ne peut trouver rien de répréhensible dans leur attitude » (1).

De même qu'une partie, dans un procès, a la faculté de se faire assister d'un avoué ou d'un avocat, de même l'auteur d'une proposition peut également demander le concours d'un lobbyist. Mais ce droit peut dégénérer en abus. Dans les procès ordinaires, le juge et le jury n'ont à se préoccuper que de la loi et des faits reconnus exacts. Un juge manquerait ouvertement à son devoir s'il rendait un jugement en faveur d'une des parties en cause parce qu'il aurait dîné avec elle, qu'il aurait été l'objet de sa part de démarches pressantes (comme dans la parabole), ou qu'il aurait reçu d'elle cinquante

(1) M. A. R. Spofford (Bibliothécaire du Congrès) dans *American Cyclopædia of Political Science*, article « Lobby ».

livres. Ce juge, même disposé dans son for intérieur à céder, serait protégé contre lui-même non seulement par la tradition mais aussi par l'opinion publique qui flétrirait sa conduite et briserait sa carrière. L'avoué et l'avocat sont tous deux membres d'une profession officiellement reconnue, et perdraient leurs privilèges s'ils étaient convaincus d'avoir mis en œuvre des influences occultes. Aucune sauvegarde de cette nature n'existe pour le membre d'un Comité ou pour le lobbyist. L'un, à son entrée au Congrès, est un homme obscur, et rentrera dans le néant à l'expiration de son mandat ; l'autre n'appartient à aucune profession régie par des statutes. D'autre part, les questions que la commission doit trancher ne sont pas des questions de droit, pas toujours non plus des questions de fait ; elles sont surtout des questions politiques, sur lesquelles des hommes intelligents ne professent pas nécessairement la même opinion et pour lesquelles très souvent il est impossible de déterminer le point de vue juste ou faux, parce que les considérations primordiales seront interprétées différemment, suivant la tournure d'esprit de chacun.

Les dangers de cette législation des bills privés étaient devenus tellement manifestes en Angleterre, principalement, il y a une cinquantaine d'années, durant l'époque enfiévrée de la construction des grandes lignes des chemins de fer, qu'ils amenèrent l'adoption de la procédure quasi-judiciaire décrite dans la Note sur les Bills privés et l'érection des agents parlementaires en corporation régulière, régie par des statuts spéciaux. L'opinion publique a, de son côté, consacré la doctrine d'après laquelle le membre d'une Commission de bills privés est un quasi-magistrat dont les votes doivent échapper aux tentatives des autres membres ou des étrangers ; son devoir est de se prononcer en toute justice et en toute indépendance sur les preuves qui lui ont été fournies. Naturellement, la pratique est bien loin d'atteindre au Parlement, comme partout ailleurs le niveau élevé de la théorie. Cependant, on ne constate qu'un très petit nombre de sollicitations vis-à-vis des

membres de la Commission et une absence presque totale non seulement de corruption mais même de soupçon de corruption.

Un journaliste américain très expérimenté, que j'ai consulté, émet cette opinion à ce sujet : « Quoique aux Etats-Unis la pratique du lobby soit parfaitement légale en théorie, le secret qui l'entoure, l'absence de toute responsabilité personnelle, le désordre et le manque d'esprit de suite dans les Comités, font qu'elle dégénère en un tissu d'intrigues et qu'elle devient le monopole de brasseurs d'affaires. En elle-même, elle est si humiliante et si désagréable qu'elle répugne à la plupart des hommes, à moins qu'ils ne soient stimulés par un intérêt personnel, et, dans ce cas, ils ne tardent pas à se débarrasser de tous scrupules. Les habitués « du lobby » les plus dangereux sont les anciens membres qui connaissent la façon dont il faut traiter les affaires. »

Cette opinion défavorable est générale. On la voit reproduite dans les conversations aussi bien que dans les articles de journaux, bien qu'en Amérique il faille en rabattre beaucoup de ce que la rumeur publique raconte au sujet des tentatives de corruption. Elle apparaît aussi dans les mesures de répression édictées dans les Constitutions et dans les lois de quelques Etats.

Tout ce que nous venons de décrire peut également s'appliquer au Congrès et aux Législatures des Etats, et dans une certaine mesure aussi aux municipalités des grandes villes. Tous les corps législatifs chargés du contrôle d'intérêts pécuniaires importants sont aussi certains d'avoir un « lobby », qu'une armée ses mercanti. Où gît une proie, les vautours se rassembleront. Des grands et riches Etats comme New-York et la Pensylvanie entretiennent les « lobbies » les plus nombreux et les plus actifs. Les personnes de la société n'aiment pas à être regardées comme des habitués du « lobby », et cependant elles sont, parfois, obligées de faire cette besogne, c'est-à-dire de se tenir continuellement à la disposition du Comité, et de s'efforcer d'influencer ses membres, afin

de faire adopter leur proposition. Elles peuvent y être obligées dans l'intérêt d'une ville ou d'une œuvre de charité, ou même dans un but personnel.

L'Etat-Major des professionnels du lobby siégeant en permanence à Washington est naturellement de temps en temps renforcé par des personnes intéressées dans telle entreprise particulière qui viennent s'aboucher avec un, deux ou plusieurs professionnels pour amener la réussite de leurs projets. Il y a, à Washington suivant M. Spofford, « des lobbyists pour les pensions, les droits de douane, les subsides à accorder aux bateaux à vapeur, les territoires Indiens, les brevets d'invention, les rivières et les ports, les mines, les banques, les postes, les indemnités pour faits de guerre, les remboursements des droits et les primes, le canal de l'Isthme, les travaux publics, les revendications vis-à-vis des Etats, l'impôt sur le coton, et les *French spoliations*. On peut dire que le nombre des « lobbyists » quémandeurs d'emplois à Washington est incalculable. Il y a même des « lobbyists » pour les beaux arts ; leur but est de persuader le Congrès d'acheter de mauvais tableaux, et des sculptures plus détestables encore ; et leurs tentatives sont malheureusement trop souvent couronnées de succès. A différentes époques de notre histoire, il y a eu un lobby anglais, ayant des attaches dans le meilleur monde et surveillant la législation relative aux importations et aux affaires maritimes. »

Un puissant lobby entoure naturellement le Comité des tarifs (1). Je me rappelle avoir entendu raconter l'anecdote d'un fabricant de quinine qui avait entretenu un homme de loi durant toute une session à titre d'agent chargé de surveiller la Commission compétente et de l'empêcher de modifier les droits d'entrée sur cette drogue. Au dernier jour de la session, cet homme s'en alla chez lui, croyant tout danger passé. Immédiatement après son départ, la Commission,

(1) Cette phrase que l'on entend souvent : « Il y avait un fort lobby » (pour ou contre tel ou tel bill) indique que les intérêts et les influences représentés étaient nombreux et puissants.

sur l'instigation d'une autre personne qui avait guetté cette occasion, proposa un changement de tarif.

On considère à Washington les femmes comme les lobbyists les plus actifs et les plus heureux.

Soit dans le Congrès, soit dans les législatures des Etats, des efforts ont été tentés pour enrayer la pratique du « lobbying ». Des lois ont été votées édictant des peines sévères contre toute personne qui offrirait de l'argent ou tout autre objet de valeur à un membre d'une législature, dans le but de corrompre son vote (1). Les tribunaux, à différentes reprises, ont décidé « qu'on devait considérer comme nuls tous les contrats ayant pour objet d'influencer la législation par un moyen quelconque autre qu'un exposé public de faits, de témoignages, d'appels à la raison, procédés qui sont regardés comme convenables et légaux vis-à-vis de toute assemblée publique » (2).

On a aussi proposé la création d'une corporation régulière d'avoués, autorisés à agir comme mandataires devant le Congrès. Un bill dans ce sens a été déposé au Sénat en janvier 1875.

NOTE AU CHAPITRE XXVII

Le système fédéral des Universités anglaises.

La fédération américaine peut être comparée à un autre système fédéral familier à un grand nombre d'Anglais, nous

(1) Pour le Congrès voyez le § 5450 des Lois revisées des Etats-Unis. Les dispositions des Lois des Etats sont trop nombreuses pour être mentionnées ici. Voyez t. II, chap. XXXVIII *in fine* Le Massachusetts a récemment essayé de limiter par une loi son lobby d'Etat, mais il est encore difficile de se prononcer sur le succès de cette mesure.

(2) Cooley, *Constit. Limit.*, p. 166, renvoie aux considérants du juge Chapman dans l'affaire *Frost* contre *Belmont*, 6 Allen, 152 :

« Quoique les Comités ne soient pas tenus d'observer un grand

voulons parler de l'organisation des deux anciennes universités d'Oxford et de Cambridge, telle qu'elle existait il y a vingt-cinq ans. L'analogie, qu'une législation récente a rendu moins complète, apparaît dans les quatre faits suivants.

I. — A cette époque, chacune de ces universités formait une fédération de collèges, constituée pour certains objets déterminés. Chaque membre de l'Université était aussi membre d'un Collège ou d'un hall (1). De même, nul ne

nombre des règles suivies devant les tribunaux, la simple équité exigerait que ni l'une ni l'autre des deux parties en cause ne pût donner des consultations ou exercer des influences secrètes à l'insu de l'autre. La besogne habituelle des membres du « lobby » n'est pas de se présenter loyalement et ouvertement devant les Comités pour déposer des rapports avec preuves à l'appui et des arguments concluants auxquels l'autre partie peut répondre et qu'elle peut réfuter s'ils sont inexacts, mais de se rendre en cachette auprès des membres pour les travailler par des exposés de faits et des arguments auxquels l'autre partie est dans l'impossibilité de répondre, quelque faux qu'ils soient, ou même de faire agir sur eux des influences malsaines. Le mal est plus grand encore si le « lobbyist » est choisi à cause de son influence politique ou personnelle, et devient excessif lorsqu'il met en usage, pour arriver à réunir des intérêts variés, les procédés du « logrolling ». Le stratagème par lequel on arrive à faire voter les membres de la législature sous l'influence de ce qu'ils ont mangé ou bu dans des lieux de plaisir, tend à rendre ceux-ci parfaitement inconscients de leurs actes ».

(1) Pour rendre la comparaison plus claire, nous mentionnerons un *statute* récent de l'Université d'Oxford qui revient à la constitution primitive antérieure à l'établissement du monopole des Collèges, et par lequel ont été admises comme membres des personnes ne faisant partie d'aucun collège ou *hall* ; cependant, dans certaines circonstances, elles sont considérées comme formant par leur collectivité une communauté semblable à celle d'un Collège. On pourrait les comparer à des citoyens des Etats-Unis résidant dans des Territoires ; toutefois, le citoyen dans les Territoires ne peut participer au Gouvernement National alors qu'à Oxford celui qui a pris ses grades dans l'Université, sans faire partie d'un Collège, peut voter dans les différentes assemblées du Sénat académique et pour l'élection des membres du Conseil.

Entre les deux cas que nous comparons il y a, il est vrai, cette différence qu'en Angleterre l'Université est antérieure aux Collèges, tandis qu'en Amérique les Etats ont précédé la formation de la nation. Le caractère fédéral d'Oxford date seulement de l'époque de l'Archevêque Laud.

peut être citoyen des Etats-Unis jouissant de ses droits, s'il n'est en même temps citoyen d'un Etat.

Les Collèges forment l'Université, de même que l'Union est constituée par les Etats. Mais dans cette collectivité des Collèges considérés dans leur ensemble, l'Université formait et forme encore une unité à part. Elle a sa sphère d'action particulière, ainsi que ses lois, son gouvernement, son budget et ses revenus. Il en est de même pour chacun des Collèges. Chaque membre a ses deux patriotismes, celui de son Collège et celui de l'Université ; tout comme chaque citoyen américain a le patriotisme de son Etat et celui de la nation.

II. — La juridiction de l'Université s'étend d'une manière directe et immédiate sur tous ses membres. Elle est parfaitement distincte de la juridiction exercée par les Collèges sur les mêmes personnes. Pour certains délits, le délinquant peut être puni par un tribunal universitaire, pour d'autres par le Collège et pour certains par les deux tribunaux réunis. De même, tout citoyen doit obéir à la juridiction de l'Union comme à celle de son Etat.

III. — Les autorités dirigeantes de l'Université sont nommées directement, partie par ses membres en tant que gradués, partie par les collèges en tant que communautés. En Amérique le Congrès est nommé, partie par les citoyens en tant que citoyens, et partie par les Etats en tant que communautés. Avant les réformes de 1854, la sphère d'action des Collèges était beaucoup plus grande qu'elle ne l'est actuellement, car le Conseil, qui est une sorte de Chambre Haute dans la Législature universitaire, était composé exclusivement par les recteurs des Collèges.

IV. — L'Université a peu d'autorité sur les Collèges comme corporations et a peu de relations avec eux. Un *statute* récent oblige les Collèges à payer certaines contributions à l'Université et à envoyer une copie de leurs comptes à son secrétariat. Les Collèges se régissent eux-mêmes ; l'Université ne peut intervenir dans leur administration intérieure, ni dans l'exercice de leur juridiction sur leurs membres, cette juridiction leur

appartenant en propre et n'étant pas une délégation de l'Université. De même, les Etats exercent sur les citoyens une autorité propre et non conférée, et, pour tout ce qui concerne les innombrables matières sur lesquelles la Constitution les laisse libres, ils échappent au contrôle du gouvernement national.

NOTE (*A*) AU CHAPITRE XXX

Constitution des Etats confédérés, 1861-65.

La Constitution, adoptée le 11 mars 1861 par les Etats esclavagistes qui, après leur séparation de l'Union, formèrent l'éphémère Confédération du Sud, est une reproduction de la Constitution fédérale de 1788-1789 avec certaines variantes intéressantes à un double point de vue. Elles modifiaient certaines dispositions de la Constitution fédérale qui, aux yeux des partisans des droits des Etats, n'accordaient pas aux divers Etats une protection suffisante, et contenaient d'autres changements souvent préconisés comme des améliorations au pacte fondamental.

Voici les plus importantes de ces variantes :

Art. I, § 2. — On avait inséré une clause permettant la mise en accusation de tout fonctionnaire fédéral, exerçant ses pouvoirs dans le territoire d'un Etat, par une majorité des deux tiers des membres de la législature de cet Etat.

Art. I, § 6. — On avait ajouté la disposition suivante : « Le Congrès peut, par une loi, donner au chef de chacun des départements exécutifs une place dans l'une et l'autre Chambre, avec le droit de discuter les mesures intéressant son département. »

Art. I, § 7. — Le Président a le droit de veto sur un ou plusieurs articles des bills d'appropriation.

Art. I, § 8. — Il est interdit d'établir des droits protecteurs ou d'accorder des primes à l'industrie. L'allocation de crédits pour les améliorations intérieures est strictement limitée.

Art. I, § 9. — Il est interdit au Congrès d'ouvrir un crédit sur les fonds du Trésor, si ce n'est par un vote des deux tiers dans les deux Chambres, à moins d'une demande émanant du chef du département intéressé et présentée par le Président, ou bien à moins qu'il ne s'agisse des règlement des dépenses du Congrès, ou du payement d'indemnités auxquelles la Confédération pourrait être condamnée par décision judiciaire.

Art. II, § 1. — Le Président et le Vice-Président seront élus pour six ans, le Président ne sera pas rééligible.

Art. II, § 2. — Le Président pourra révoquer librement les hauts fonctionnaires ; pour les autres il faudra des motifs justifiés. Il devra dans tous les cas, faire au Sénat un rapport de ces révocations.

Art. V. — La Constitution sera revisée au moyen d'une Convention de tous les Etats, suivie de la ratification des deux tiers au moins des Etats.

De toutes ces modifications, les troisième et cinquième constituaient de réelles améliorations, on peut dire aussi beaucoup en faveur des deuxième, septième et huitième. La deuxième est une légère avance vers le système du Cabinet anglais (1).

Nous ne mentionnons pas les modifications si importantes concernant l'esclavage qui était formellement reconnu, car elles offrent un intérêt purement historique.

On ne peut juger sainement du fonctionnement de la Constitution des Etats confédérés. Cette Constitution fut appliquée pendant la guerre et elle devait nécessairement avoir un caractère despotique. Le Pouvoir exécutif était tout-puissant. Le Congrès siégeait généralement à huis clos, « se bornant à ratifier les lois préparées par le Pouvoir exécutif et à voter des mesures énergiques pour la conduite des hostilités. En dehors

(1) On trouvera dans la Constitution du Royaume d'Hawaï, promulguée le 7 juillet 1887, une combinaison assez singulière des systèmes Présidentiel et de Cabinet. Inspiré des traditions américaines, ce système prend le Cabinet, composé de quatre membres, en dehors de la législature, mais comme il existe un monarque héréditaire irresponsable, la législature peut renverser ce Cabinet en lui refusant un vote de confiance. La législature se compose de deux catégories de membres élu : les nobles qui ne sont pas rétribués et les représentants qui le sont ; ils siègent et votent ensemble. Deux législatures successives peuvent modifier la Constitution, à la condition de réunir certaines majorités déterminées. Cette Constitution est une Constitution Rigide.

des pouvoirs ordinaires conférés par la législature, il y avait les pouvoirs de guerre; ils étaient, en fait, ouvertement exercés par le Pouvoir exécutif et étaient plus étendus et plus généraux que ceux qu'assuma le Président Lincoln. » — (Alexandre Johnston dans « *American Cyclopaedia of Political Science* Article « *Confederate States* ».)

NOTE (*B*) AU CHAPITRE XXX

La Constitution fédérale du Canada.

La Constitution fédérale du Canada est contenue dans le *British Rorth America Act* 1867, voté par le Parlement britannique (30 Vict. c. 3). Nous mentionnons quelques-uns des points qui méritent plus particulièrement d'être comparés à ceux de la Constitution des Etats-Unis.

Le Gouvernement fédéral ou du Dominion est formé sur le type du « système du Cabinet » anglais. Le ministère a sa place au Parlement, et conserve ses pouvoirs selon la volonté de la Chambre des Communes. Le Gouverneur général est dans la situation d'un Exécutif, permanent et irresponsable, semblable à celle de la Couronne en Angleterre, agissant sur les conseils de ministres responsables. Il peut dissoudre le Parlement. La Chambre haute ou Sénat se compose de 78 membres nommés à vie par le Gouverneur général, c'est-à-dire en fait, par le Ministère. La Chambre des Communes compte actuellement 210 membres qui sont élus pour cinq ans. Sénateurs et représentants sont rémunérés. Le Sénat a très peu d'autorité ou d'influence. Le Gouverneur général possède le droit de veto, mais n'en use que rarement; il peut réserver un bill pour le soumettre à l'approbation de la Reine. Les juges non seulement des Cours fédérales ou du Dominion, mais aussi des provinces

(1) Voir aussi 34 et 35 Vict. c. 28, et 49 et 50 Vict. c. 35.

sont nommés par la Couronne, c'est-à-dire, en réalité par le Ministère du Dominion. — Ils restent en fonctions tant qu'ils n'ont pas démérité.

Chacune des provinces, actuellement au nombre de sept, a sa législature particulière, qui, toutefois ne comprend qu'une seule Chambre dans les provinces d'Ontario, de la Colombie Anglaise, de Manitoba et du Nouveau Brunswick il y a aussi un Lieutenant-Gouverneur nommé par le Gouvernement du Dominion, avec un droit de veto sur les acts de la législature, droit qu'il n'exerce, d'ailleurs, jamais. Les membres du Parlement du Dominion ne peuvent siéger dans une législature de province.

Le Gouverneur général a le droit de désapprouver les acts d'une législature de province et l'exerce quelquefois, surtout s'il estime qu'une législature a dépassé les limites que lui assigne la Constitution.

Dans chacune des provinces, il y a un Ministère responsable fonctionnant d'après le système du Cabinet anglais, le Lieutenant-Gouverneur représentant la couronne et remplissant, en quelque sorte, le rôle d'un monarque constitutionnel.

La répartition des matières entre le Parlement du Dominion et les législatures des provinces offre une ressemblance générale avec l'état des choses existant aux Etats Unis ; avec cette différence remarquable, cependant, qu'aux Etats-Unis le Congrès possède seulement les pouvoirs qui lui ont été expressément accordés, les Etats gardant tous les autres qui ne leur ont pas été enlevés, tandis que le Parlement du Dominion a des pouvoirs de législation considérables limités seulement par la cession de quelques attributions spéciales et exclusives aux Parlements de province (§§ 91-95). La législation criminelle est réservée au Parlement du Dominion ; et aucune province ne peut entretenir une force armée. Les questions concernant la validité d'une loi émanant soit du Parlement du Dominion, soit d'une législature de province, sont, conformément à la procédure ordinaire, soumises aux tribunaux, et, en cas d'appel, au Comité judiciaire du Conseil privé d'Angleterre.

La Constitution du Dominion n'a jamais été soumise à un vote populaire et ne peut être modifiée que par le Parlement anglais ; exception est faite pour certains points spéciaux qui sont abandonnés à sa législature. Elle fut rédigée au Canada par une sorte de Convention et promulguée en bloc par le Parlement anglais. Le droit d'amender par un vote populaire les constitutions des diverses provinces n'existe pas comme il existe en faveur du peuple dans les différents Etats de l'Union.

NOTE AU CHAPITRE XXXIII

Le cas du Dartmouth Collège.

Le procès fameux du *Collège de Darmouth* contre *Woodward* (4 Wheat. 518), qui fut jugé en 1818, a si souvent fait l'objet de discussions en Europe, qu'il semble que ce soit ici la place d'en donner un court aperçu. Nous ne pouvons mieux faire que de reproduire quelques passages d'une conférence faite à ce sujet, en juin 1887, à l'Université de Michigan par le regretté juge Miller (à cette époque juge doyen de la Cour Suprême, et l'un de ses membres les plus éminents).

« L'on peut se demander si jamais jugement a eu une action et une influence aussi décisives sur la législation que celui-ci. Il se base sur la clause de la Constitution (art. I, § 10) qui interdit à tout Etat de faire une loi annulant les effets d'un contrat.

Le Collège de Dartmouth existait dans le New-Hampshire comme corporation, en vertu d'une charte accordée, en 1769, par la Couronne d'Angleterre, aux administrateurs. Cette charte leur conférait pleins pouvoirs pour administrer le Collège. Elle les autorisait, par exemple, à remplir toutes les vacances qui se produiraient parmi eux, à révoquer et à nommer

les répétiteurs (*tutors*). Elle fixait le nombre des administrateurs à douze, ce nombre ne devant jamais être dépassé.

« Après la Révolution, la législature du New-Hampshire vota une loi pour modifier la charte, améliorer et agrandir la corporation. Cette loi portait à vingt et un le nombre des administrateurs et conférait au Pouvoir exécutif de l'Etat la nomination de ces membres supplémentaires ; elle créait aussi une Commission d'inspecteurs composée de vingt-cinq membres dont vingt et un devaient être nommés par le Pouvoir exécutif du New-Hampshire. Ces inspecteurs avaient pleins pouvoirs d'examiner et de contrôler les actes les plus importants des administrateurs.

« La Cour Suprême réformant le jugement de la Cour supérieure du New-Hampshire, déclara que la charte primitive constituait un véritable contrat entre la Couronne à cette époque au pouvoir et les administrateurs, et que ce contrat se trouvait violé par la loi mentionnée ci-dessus, votée par la législature. Cet arrêt, rendu à l'unanimité moins une voix, consacra la doctrine d'après laquelle l'acte d'un Gouvernement, quel qu'il soit, charte de la législature ou charte de la Couronne, qui crée une corporation, constitue un contrat entre l'Etat et la corporation. Tous les privilèges essentiels, pouvoirs, bénéfices accordés à la corporation par la charte, une fois acceptés, deviennent aussi des contrats tombant sous l'application de la clause précitée de la Constitution.

« Ce jugement est, aujourd'hui, très critiqué comme faisant entrer, dans la classe des contrats reposant sur l'action législative des Etats, beaucoup de contrats auxquels les auteurs de la Constitution n'avaient, certainement, jamais songé à attribuer ce caractère. Il est incontestable que la Cour Suprême elle-même, durant ces dernières années, a été forcée, dans les procès de cette nature, de s'appuyer sur l'existence d'un contrat actuel entre l'Etat et la corporation, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'annulation d'une loi subséquente.

« Ce qui ressort surtout de ce procès, c'est qu'un Etat peut faire un contrat par le moyen d'une loi comme par

tout autre moyen, et l'impossibilité pour une loi subséquente d'en annuler les effets, puisqu'il doit trouver auprès des tribunaux ordinaires aide et protection. Ce principe reste intact encore aujourd'hui. Il a eu pour résultat de réduire à néant un nombre considérable d'acts des législatures d'Etat, votés aux époques de souffrance et de malaise général, pour protéger le peuple contre l'exécution brutale des contrats, et d'empêcher les Etats de rapporter, d'abroger ou d'annuler, par une législation nouvelle, des contrats loyalement conclus.

« Ce jugement, du jour où il a été rendu jusqu'à notre époque, a été le rempart de la loyauté contre les mauvais instincts du peuple. C'est lui qui a empêché le vote par les législatures d'Etats de dispositions permettant aux débiteurs de se soustraire au payement de leurs obligations, à l'exécution de leurs engagements et au respect des droits de leurs créanciers. »

Comme M. Miller le laisse entendre, la doctrine large consacrée dans ce procès a été, depuis ces dernières années, considérablement amoindrie et restreinte. Les Etats ont aussi pris l'habitude, quand ils font des contrats au moyen de concessions auxquelles peut s'appliquer le principe de cette décision, de se réserver le pouvoir de les modifier ou de les annuler, ils ont ainsi les mains libres.

ARTICLES DE CONFÉDÉRATION
1781-1788.

Articles de Confédération et d'Union Perpétuelle entre les Etats du New-Hampshire, de la Baie de Massachusets, de Rhode Island et des Plantations de Providence, de Connecticut, de New-York, de New-Jersey, de Pennsylvanie, de Delaware, de Maryland, de Virginie, de la Caroline du Nord, de la Caroline du Sud et de Géorgie.

Article I. — Le nom de cette confédération sera : « les États-Unis d'Amérique ».

Article II. — Chaque État retient sa souveraineté, sa liberté, son indépendance, et tous pouvoirs, juridictions et droits, qui n'ont pas été par cette confédération expressément délégués aux Etats-Unis assemblés en Congrès.

Article III. — Les États mentionnés ci-dessus constituent entre eux, par cette confédération une ligue solide d'alliance pour leur commune défense, la garantie de leurs libertés, leur bien-être mutuel et général. Ils prennent l'engagement de se prêter assistance contre toute tentative de violence, ou contre toute attaque, dirigées contre eux ou contre quelques-uns d'entre eux, à l'occasion de religion, de souveraineté, de commerce, ou de tout autre objet.

Article IV. — Afin de garantir et de perpétuer entre les peuples des différents États de cette Union, les relations d'amitié réciproque, les habitants libres de chacun de ces États, à l'exception des indigents, des vagabonds, et des individus recherchés par la justice, jouiront de tous les privilèges et de toutes les immunités des citoyens libres dans les divers États ;

tout citoyen d'un État aura le droit d'entrer librement dans un autre État et d'en sortir librement ; il y aura les mêmes franchises industrielles et commerciales, sera soumis aux mêmes devoirs, impôts et restrictions, que ses habitants ; il est entendu que ces restrictions ne s'étendront pas jusqu'à empêcher un citoyen d'emporter, dans son État d'origine, les biens qu'il a pu acquérir dans un autre État : il est entendu, également, que ni impôts, ni servitude, ni restrictions ne pourront être établis par un Etat sur la propriété des Etats-Unis ou d'un autre Etat.

Si une personne coupable ou soupçonnée coupable de trahison, de félonie, ou de tout autre méfait grave, s'échappe des mains de la justice, et est découverte dans l'un des Etats de l'Union, elle sera, sur la demande du gouverneur ou du Pouvoir exécutif de l'Etat d'où elle s'est enfuie, livrée aux autorités de l'Etat dont la juridiction est compétente.

Confiance entière et crédit seront accordés, dans chacun de ces Etats, aux registres, actes et procédures judiciaires des Cours et des Magistrats de chacun des autres Etats.

Article V. — Pour la bonne administration des intérêts généraux des Etats-Unis, des délégués seront nommés annuellement dans chaque Etat et de telle façon qu'il plaira à leur législature, et se réuniront en Congrès le premier lundi de novembre, chaque année, le pouvoir étant réservé à chaque Etat de rappeler ses délégués ou quelques-uns d'entre eux, à toute époque de l'année, et de les remplacer par d'autres pour le restant de l'année.

Aucun Etat ne sera représenté dans le Congrès par moins de deux, ou par plus de sept membres : et nul individu ne sera capable d'être délégué pour plus de trois ans, dans une période de six ans ; nul ne sera, non plus, capable, étant délégué, de tenir un emploi sous l'autorité des Etats-Unis, pour lequel lui, ou un autre pour son compte, touchera un salaire, un traitement ou un émolument quelconques.

Chaque Etat pourvoira à l'entretien de ses délégués dans

toutes les fois que les Etats se réuniront, et en tant que les délégués agiront comme membres du Comité des Etats.

Dans le vote des questions concernant les Etats-Unis, assemblés en Congrès, chaque Etat aura un suffrage.

La liberté de la parole et de la discussion dans le Congrès ne pourra pas être incriminée ou critiquée devant un tribunal ou devant toute autre assemblée en dehors du Congrès ; les membres du Congrès seront protégés dans leurs personnes contre toute arrestation ou détention pendant les sessions du Congrès, et pendant leur trajet pour s'y rendre et pour en revenir, sauf en cas de trahison, de félonie, de trouble de l'ordre public.

Art. VI. — Ne pourra aucun Etat, sans le consentement des Etats-Unis assemblés en Congrès, envoyer d'ambassade à un roi, prince ou Etat étranger, et ne pourra, non plus, recevoir d'ambassade d'eux, entrer avec eux en conférence, conclure avec eux un accord, une alliance, ou un traité ; ne pourra aucune personne détenant un emploi salarié ou non sous l'autorité des Etats-Unis, ou d'un des Etats, accepter de présent, d'argent, de fonction ou de titre quelconques, d'un roi, prince ou Etat étrangers ; ne pourront non plus les Etats-Unis assemblés en Congrès ou un des Etats conférer des titres de noblesse.

Ne pourront deux ou plusieurs Etats faire un traité entre eux, entrer en confédération ou conclure une alliance, sans le consentement des Etats-Unis assemblés en Congrès spécifiant soigneusement l'objet et la durée de ce traité, de cette confédération ou de cette alliance.

Ne pourront les Etats établir d'impôts ou de droits pouvant aller à l'encontre des stipulations de traités conclus par les Etats-Unis assemblés en Congrès, avec des rois, des princes ou des Etats, en conséquence de traités déjà proposés par le Congrès aux Cours de France et d'Espagne.

Ne pourra aucun Etat avoir en temps de paix de vaisseaux de guerre, sauf le nombre qui sera jugé nécessaire par les Etats-Unis, assemblés en Congrès, pour la défense de cet Etat

ou de son commerce ; ne pourra, également, aucun Etat avoir de soldats armés en temps de paix, sauf le nombre qui sera jugé nécessaire pour les Etats-Unis assemblés en Congrès pour la défense des forts indispensables à la sécurité de cet Etat ; mais devra chaque Etat, en tout temps, entretenir une milice bien ordonnée et disciplinée, suffisamment armée et équipée, et devra également préparer et avoir constamment à sa disposition, dans des arsenaux publics, un nombre convenable de pièces de campagne et de tentes, et une quantité raisonnable d'armes, de munitions, et d'équipages de campagne.

Ne pourra aucun Etat commencer une guerre sans le consentement des Etats-Unis, assemblés en Congrès, à moins que cet Etat ne soit actuellement envahi par l'ennemi, ou n'ait été avisé de la résolution de quelque tribu indienne de l'envahir, et que le danger soit imminent au point de ne pouvoir pas attendre que les Etats-Unis, assemblés en Congrès, aient pu être consultés ; ne donnera non plus aucun Etat de commissions à des navires ou vaisseaux de guerre, ni lettres de marque ou de représailles, sauf après la déclaration de la guerre par les Etats-Unis, en Congrès assemblés, et seulement contre le royaume ou l'Etat, et les sujets de ce royaume ou de cet Etat contre lesquels la guerre a été déclarée ; seront soumises ces autorisations à des règlements qui seront établis par les Etats-Unis, assemblés en Congrès, à moins que l'Etat ne soit infesté par les pirates, dans lequel cas des vaisseaux de guerre pourront être appareillés et resteront armés jusqu'à ce que le danger ait disparu, ou jusqu'à ce que les Etats-Unis, assemblés en Congrès, aient pris des mesures en conséquence.

Article VII. — Lorsque des forces de terre auront été levées par un Etat pour la défense commune, tous les officiers du grade de colonel et au-dessous seront nommés par la législature de chaque Etat respectivement, par lequel ces forces auront été levées, ou de telle manière que l'Etat le jugera bon, et toutes les vacances seront comblées par l'Etat qui a fait d'abord leur nomination.

Article VIII. — Toutes charges de guerre, et toutes autres

dépenses qui auront été nécessitées par la défense commune ou par l'intérêt général, et autorisées par les Etats Unis assemblés en Congrès, seront supportées par un trésor commun qui sera alimenté par les divers Etats, et réparti dans chaque Etat entre tous les citoyens, proportionnellement à la valeur des terres qui leur auront été données ou mesurées ; ces terres, avec leurs bâtiments et leurs embellissements, seront estimées conformément à la méthode qui aura été adoptée et qui sera revisée à certaines périodes par les Etats-Unis, assemblés en Congrès. Les taxes pour le payement de cette proportion seront assises et levées sous l'autorité et la direction des législatures des divers Etats, à l'époque qui sera fixée par les Etats-Unis, assemblés en Congrès.

Article IX. — Les Etats-Unis, assemblés en Congrès, auront seuls et exclusivement le droit de décider de la paix et de la guerre, sauf dans les cas mentionnés à l'article 6 ; d'envoyer des embassades et d'en recevoir ; de conclure des traités et des alliances, pourvu qu'aucun traité de commerce ne restreigne le Pouvoir législatif des Etats de frapper les étrangers des impôts et des droits auxquels sont soumis ses propres citoyens, ou de prohiber l'exportation ou l'importation de certaines catégories de denrées ou de marchandises ; d'établir des règlements relatifs aux conditions de légalité des prises sur terre et sur mer, et fixant la répartition et l'appropriation des prises faites par les armées de terre et de mer des Etats-Unis ; de délivrer en temps de paix des lettres de marque ou de représailles ; de nommer des tribunaux pour le jugement des actes de piraterie et des crimes commis en haute mer, et des Cours pour prononcer en appel sur tous les cas de capture, avec interdiction de désigner aucun membre du Congrès comme juge de ces tribunaux ou de ces Cours.

Les Etats-Unis assemblés en Congrès seront aussi et en dernier ressort, les juges d'appel, dans toutes les contestations et dans tous les conflits existant actuellement, ou pouvant se produire dans l'avenir entre deux ou plusieurs Etats relativement à leurs frontières, à leur juridiction, ou à tout autre cas

analogue ; cette autorité sera toujours exercée de la façon suivante : Chaque fois que le Pouvoir législatif ou exécutif, ou le fonctionnaire légal d'un Etat en conflit avec un autre, présenteront une pétition au Congrès, lui exposant la question et lui demandant une audience, notice en sera donnée par ordre du Congrès à l'autorité législative ou exécutive de l'autre Etat en conflit, et un jour sera fixé pour la comparution des parties représentées par leurs agents légaux : ceux-ci seront invités à choisir de concert des commissaires ou des juges destinés à constituer une Cour qui se prononcera, après plaidoirie, sur la question ; mais s'ils ne peuvent pas s'entendre, le Congrès choisira trois personnes dans chacun des Etats-Unis, et de cette liste de personnes chaque partie, en commençant par le demandeur, en récusera alternativement une jusqu'à ce que le nombre se trouve réduit à treize ; de ce nombre, on tirera au sort en présence du Congrès, sept noms, au moins, et neuf noms au plus, selon la décision du Congrès ; et les personnes qui auront été ainsi désignées, ou cinq d'entre elles, seront commissaires ou juges, et il leur appartiendra après plaidoiries de régler définitivement la controverse, à la majorité des juges présents ; et si les deux parties négligent de comparaître, le jour indiqué, sans apporter de raisons jugées suffisantes par le Congrès, ou si, étant présentes, elles refusent d'exercer leur droit de récusation, le Congrès procédera à la nomination de trois personnes dans chaque Etat, et le secrétaire du Congrès exercera les récusations pour le compte de l'une ou l'autre des parties absentes ou négligentes ; le jugement et la sentence de la Cour, nommée comme il vient d'être prescrit seront en dernier ressort et définitifs : et si une des parties refuse de se soumettre à l'autorité de cette Cour, ou de comparaître ou de soutenir ses prétentions, la Cour n'en prononcera pas moins sa sentence et son jugement qui seront également en dernier ressort et définitifs ; le jugement ou la sentence ainsi que les autres pièces de la procédure seront dans l'un et l'autre cas transmis au Congrès, et placés avec les autres actes du Congrès pour la sécurité des parties en cause ; chaque commis-

saire, avant de siéger, prêtera serment dans les mains d'un des magistrats de la Cour supérieure de l'Etat où l'affaire sera jugée, « d'examiner et de juger bien et en toute conscience la question en litige, au mieux de son intelligence, sans faveur, parti pris ou espoir de récompense ». Ce qui précède sous la réserve qu'aucun Etat ne pourra être privé d'une partie de son territoire pour le profit des Etats-Unis.

Toutes controverses sur un droit de propriété territoriale revendiqué en vertu de concessions différentes émanant de deux ou plusieurs Etats, et dont les juridictions, relativement à ces terrains et aux Etats donateurs, seront déterminées, mais au sujet desquelles se produiront, à l'occasion de ces concessions ou de quelques-unes d'entre elles, des réclamations antérieures a ce règlement de juridiction, seront, sur la requête de l'une des parties adressée au Congrès des Etats-Unis, réglées définitivement, et le plus tôt possible, de la manière qui a été indiquée pour le règlement des conflits entre différents Etats relatifs à la juridiction territoriale.

Les Etats-Unis, assemblés en Congrès auront aussi seuls et exclusivement le droit et le pouvoir de régler le titre et la valeur de la monnaie frappée sous leur autorité, ou sous celle des Etats respectifs ; de fixer l'étalon des poids et mesures dans tous les Etats-Unis ; de réglementer le commerce et les relations avec les Indiens qui ne font partie d'aucun des Etats ; sous la condition que le droit législatif d'un Etat, sur son territoire, ne soit pas diminué ou violé ; d'établir et de réglementer le service postal entre les Etats-Unis, et de frapper toutes les lettres qui suivent cette voie de telle taxe postale qui pourra être reconnue nécessaire pour faire face aux dépenses de ce service ; de nommer tous les officiers des forces de terre au service des Etats-Unis, à l'exception des officiers de régiment ; de nommer tous les officiers des forces navales, et de commissionner tous les officiers, quels qu'ils soient, au service des Etats-Unis ; de faire des règlements pour le gouvernement et l'administration des susdites forces de terre et de mer, et de diriger leurs opérations.

Les Etats-Unis, assemblés en Congrès, auront le droit de nommer un Comité, qui siègera pendant les vacances des Congrès, sera appelé « le Comité des Etats » et sera composé d'un délégué par Etat ; de nommer toutes autres commissions et tous autres fonctionnaires civils qui seront jugés utiles à l'administration des affaires générales des Etats-Unis sous leur direction : de désigner un de leurs membres pour présider, avec cette restriction que nul ne pourra rester président plus d'une année dans une période de trois ans ; de déterminer la somme d'argent à percevoir nécessaire au fonctionnement des services publics des Etats-Unis, et à l'approprier aux dépenses publiques ; d'emprunter de l'argent et d'émettre des billets sur le crédit des Etats-Unis, en transmettant tous les six mois aux Etats respectifs un compte des sommes empruntées ou émises ; de construire et d'équiper une flotte ; de fixer le nombre des troupes de terre, et d'adresser, à cet effet, des réquisitions à chaque Etat pour sa quote part, en proportions du nombre des habitants blancs dans chaque Etat, la réquisition devant être obligatoire : il incombera à la législature de chaque Etat de nommer les officiers régimentaires, de lever les hommes, de les habiller, de les armer et de les équiper pour le service militaire et cela aux frais des Etats-Unis ; les officiers et les soldats ainsi habillés, armés et équipés, se dirigeront sur l'emplacement qui leur aura été assigné et ce dans le délai fixé par les Etats-Unis assemblés en Congrès ; mais les Etats-Unis assemblés en Congrès pourront, selon les circonstances décider que quelques-uns des Etats ne lèveront pas d'hommes, ou en lèveront moins que leur contingent normal, tandis que d'autres en lèveront davantage ; dans ces cas, les contingents supplémentaires seront levés, pourvus d'officiers, habillés, armés et équipés de la même façon que le contingent normal de cet Etat, à moins que la législature de cet Etat ne juge imprudent pour elle de fournir tout ce qui lui est demandé ; elle se bornera, alors, à lever, pourvoir d'officiers, habiller, armer et équiper un aussi grand nombre d'hommes qu'elle estimera pouvoir fournir sans danger, et

ces officiers et ces hommes ainsi habillés, armés et équipés, se dirigeront sur l'emplacement qui leur aura été assigné, et dans le délai qui aura été fixé par les Etats-Unis, assemblés en Congrès.

Les Etats-Unis assemblés en Congrès, ne pourront engager une guerre, conférer de lettres de marque et de représailles en temps de paix, conclure des traités ou des alliances, frapper de la monnaie et en fixer le titre, arrêter les crédits et les dépenses nécessaires à la défense et à l'intérêt général des Etats-Unis ou d'un des Etats, émettre des billets, emprunter de l'argent sur le crédit des Etats-Unis, approprier les crédits, fixer le nombre des vaisseaux de guerre à construire ou à acheter, ou le nombre des troupes de terre et de mer à lever, nommer un commandant en chef de l'armée ou de la flotte, si ce n'est avec le consentement de neuf Etats. Toute autre question, sauf celle d'ajournement de jour en jour, ne pourra non plus être résolue que par la majorité des Etats-Unis, assemblés en Congrès.

Le Congrès des Etats-Unis aura le pouvoir de s'ajourner à une époque quelconque de l'année, et dans n'importe quelle ville des Etats-Unis, pourvu que la période d'ajournement ne dépasse pas six mois. Il publiera chaque mois le journal de ses travaux, sauf les parties relatives aux traités, aux alliances ou aux opérations militaires qui exigeront dans son jugement le secret ; les votes affirmatifs ou négatifs des délégués de chaque Etat sur chaque question, seront consignés dans le journal, lorsque la demande en sera faite par un délégué ; et le ou les délégués de chaque Etat pourront également obtenir, sur leur demande, une copie de ce journal, sauf en ce qui concerne les parties exceptées mentionnées ci-dessus, afin qu'ils puissent les soumettre aux législatures des différents Etats.

Article X. — Le Comité des Etats, ou neuf des Etats, seront autorisés à exercer pendant les vacances du Congrès, tels des pouvoirs du Congrès que les Etats-Unis assemblés en Congrès, du consentement de neuf Etats, auront, pour une période déterminée, jugé utile de leur déléguer ; à la condition

qu'aucuns pouvoirs ne seront délégués au dit Comité, dont l'exercice exigera, en vertu des articles de la Confédération, le consentement de neuf Etats, dans le Congrès des Etats-Unis assemblés.

Article XI. — Au cas où le Canada adhérera à cette Confédération, et demandera à faire partie du territoire des Etats-Unis, il sera admis et jouira de tous les avantages de cette Union, mais aucune autre colonie ne sera admise dans cette Confédération à moins que son admission ne soit agréée par neuf Etats.

Article XII. — Tous billets de crédit émis, toutes sommes d'argent empruntées, et toutes dettes contractées par et sous l'autorité du Congrès, devant l'Assemblée des Etats-Unis, en vertu de la présente Confédération, devront être considérés comme des dettes à la charge des Etats-Unis, pour le payement desquels les dits Etats-Unis et la foi publique sont solennellement engagés.

Article XIII. — Chaque Etat restera fidèle aux décisions prises par les Etats-Unis assemblés en Congrès, sur toutes les questions qui lui sont soumises par cette Confédération. Et les articles de cette Confédération seront observés d'une façon inviolable par chaque Etat, et l'Union sera perpétuelle ; et il ne pourra y être apporté aucune modification, à moins que ces modifications ne soient consenties par le Congrès des Etats-Unis et ne soient ensuite confirmées par les législatures de chaque Etat.

Et puisqu'il a plu au grand Gouverneur du monde d'incliner les cœurs des législatures que nous représentons respectivement dans le Congrès à approuver les dits articles de la Confédération et de l'Union perpétuelle et à nous autoriser à les ratifier, sachez, que nous, les délégués soussignés, en vertu du pouvoir et de l'autorité qui nous sont conférés dans ce but, déclarons, par les présentes, au nom et pour le compte de nos constituants respectifs, ratifier et confirmer pleinement et entièrement chacun des dits articles de Confédération et d'Union perpétuelle, et toutes les matières et choses,

dans leur ensemble et en particulier, qui y sont contenues. En outre, nous engageons solennellement la foi de nos constituants respectifs, pour l'observation fidèle des décisions des Etats-Unis, assemblés en Congrès, sur toutes les questions qui leur sont soumises par la dite Confédération ; nous déclarons que les dits articles seront respectés d'une façon inviolable par les Etats que nous représentons respectivement, et que l'Union sera perpétuelle. En témoignage de ces affirmations nous avons joint nos mains en Congrès. Fait à Philadelphie, dans l'Etat de Pensylvanie, le neuvième jour de juillet, dans l'année de Notre-Seigneur 1778, et dans la troisième année de l'Indépendance de l'Amérique.

(Ces articles ne furent pas ratifiés par tous les Etats avant le 1er mars 1781, date à laquelle les délégués du Maryland, qui furent les derniers à les ratifier, eurent signé en son nom.)

CONSTITUTION DES ETATS-UNIS

Nous, peuple des Etats-Unis, désireux de former une Union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la tranquillité intérieure, de pourvoir à la défense commune, de développer le bien-être général et d'assurer les bienfaits de la liberté à nous-mêmes et à nos descendants, décrétons et établissons cette Constitution pour les Etats-Unis d'Amérique.

Article I

Section 1. — Tous les Pouvoirs législatifs délégués en cette Constitution seront attribués à un Congrès des Etats-Unis qui se composera d'un Sénat et d'une Chambre des Représentants.

Section 2. — La Chambre des Représentants se composera de membres choisis tous les deux ans par le peuple des différents Etats et, dans chaque Etat, les électeurs, pour voter, devront réunir les conditions requises pour les électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de l'Etat.

Nul ne pourra être Représentant à moins d'être âgé de vingt-cinq ans, d'être depuis sept ans citoyen des Etats-Unis et d'habiter, au moment de son élection, l'Etat dans lequel il sera élu.

[Les Représentants, ainsi que les impôts directs, seront répartis entre les divers Etats faisant partie de l'Union d'après la population respective de chacun d'eux. Cette population sera fixée en ajoutant au total des personnes libres, y compris celles engagées au service pour une durée limitée, et non compris les Indiens qui ne payent pas d'impôt, trois cinquièmes de toutes autres personnes (1)].

(1) La clause entre crochet a été amendée par le quatorzième amendement 2e section.

Le recensement actuel sera fait dans les trois ans qui suivront la première réunion du Congrès des Etats-Unis ; ensuite, tous les dix ans, de telle manière qu'il sera ordonné par une loi. Le nombre des Représentants ne pourra être supérieur à un pour trente mille personnes, mais chaque Etat devra en avoir au moins un ; et jusqu'à ce que le recensement ait été fait, l'Etat de New-Hampshire aura droit à trois Représentants; celui de Massachusetts, à huit : Rhode-Island et les Plantations de Providence, à un ; le Connecticut, à cinq ; New-York, à six ; New-Jersey, à quatre ; la Pensylvanie, à huit ; le Delaware, à un ; le Maryland, à six ; la Virginie, à dix ; la Caroline du Nord, à cinq ; la Caroline du Sud, à cinq ; la Géorgie à trois.

Quand des sièges deviendront vacants dans la représentation d'un Etat quelconque, les autorités exécutives de l'Etat convoqueront les électeurs pour pourvoir à ces vacances.

La Chambre des Représentants choisira son speaker et ses autres officiers ; elle pourra seule les mettre en accusation.

Section 3. — Le Sénat des Etats-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque Etat nommés pour six ans par la législature de l'Etat ; chaque sénateur aura un suffrage.

Immédiatement après la réunion du Sénat, à la suite de la première élection, les sénateurs seront répartis en trois groupes, aussi égaux que possible. Les sièges des sénateurs du premier groupe seront vacants après deux ans ; ceux du second groupe, après quatre ans ; et ceux du troisième, après six, de manière que le Sénat soit rééligible par tiers tous les deux ans. Si des sièges deviennent vacants, soit par démission, soit pour toute autre cause, pendant l'intervalle entre les Sessions de la législature des Etats intéressés, les autorités exécutives de ces Etats pourront faire des nominations provisoires jusqu'à la plus prochaine réunion de la législature qui pourvoira, alors, aux vacances.

Nul ne pourra être élu sénateur, s'il n'est âgé de trente ans, s'il n'est citoyen des Etats-Unis depuis au moins neuf ans, et s'il ne réside pas, au moment de son élection, dans l'Etat où il se porte.

Le Vice-Président des Etats-Unis présidera le Sénat ; mais il ne pourra voter qu'en cas de partage des votes.

Le Sénat choisira ses autres officiers, et aussi, un président *pro tempore* pour remplacer le Vice-Président en cas d'absence de celui-ci, ou quand il sera appelé à remplir les fonctions de Président des Etats-Unis.

Le Sénat seul aura le droit de mettre en accusation les fonctionnaires publics. Quand il siégera comme Cour de justice, ses membres seront soumis à la prestation de serment, ou à l'affirmation. Quand l'accusation portera sur le Président des Etats-Unis, la présidence des débats appartiendra au chef de la Cour Suprême ; nul ne sera déclaré coupable qu'à la majorité des deux tiers des membres présents.

La peine, dans le cas de mise en accusation d'un fonctionnaire public, ne pourra pas aller au delà de la perte de sa charge et de la prononciation contre lui de l'incapacité de posséder aux Etats-Unis aucun emploi impliquant profit, honneur ou confiance ; mais la partie déclarée coupable par le Sénat pourra, néanmoins, être poursuivie; jugée, condamnée et punie des peines prévues par la loi.

Section 4. — Les législatures de chaque Etat régleront les époques, le lieu et le mode d'élection des Sénateurs et Représentants. Mais le Congrès pourra, en tout temps, par une loi, faire ou modifier les règlements sauf en ce qui concerne le lieu d'élection des sénateurs.

Le Congrès se réunira au moins une fois par an, et cette réunion aura lieu le premier lundi de décembre, à moins qu'une loi ne fixe un autre jour.

Section 5. — Chaque Chambre sera juge des élections, leur régularité, ainsi que l'éligibilitéde ses membres ; dans chacune d'elles, la majorité absolue formera un quorum nécessaire pour délibérer ; mais un nombre de membres inférieur à la majorité peut s'ajourner de jour en jour et peut être autorisé à contraindre les membres absents à se rendre à leur poste, de telle manière et sous telle pénalité que chaque Chambre pourra établir.

Chaque Chambre fait elle-même son règlement ; elle peut punir ses membres pour inconduite et, a la majorité des deux tiers, prononcer l'expulsion d'un membre.

Chaque Chambre tiendra un journal de ses délibérations et le livrera de temps en temps à la publicité, excepté les parties qu'elle jugera devoir être tenues secrètes ; et les votes pour et contre des membres des deux Chambres, sur toute question, seront consignés sur le journal, sur le désir exprimé par un cinquième des membres présents.

Aucune des deux Chambres, pendant la session du Congrès, ne devra, sans le consentement de l'autre, s'ajourner pour plus de trois jours, ou dans un lieu autre que celui dans lequel siègent les deux Chambres.

Section 6. — Les Sénateurs et les Représentants recevront, pour leurs services, une indemnité qui sera fixée par une loi, et qui sera payée sur le Trésor des Etats-Unis. Ils jouiront du privilège de ne pouvoir, en aucun cas, sauf pour trahison, crime et violation de la paix publique, être arrêtés pendant leur présence à la session de leurs Chambres respectives, ni pendant le temps qu'ils s'y rendent ou qu'ils en reviennent ; ils ne pourront, non plus, être inquiétés ou interrogés en aucun lieu pour discours prononcés ou opinions émises dans l'une ou l'autre Chambre.

Nul Sénateur ou Représentant ne devra, pendant la période pour laquelle il a été élu, être nommé à un emploi civil relevant des Etats-Unis, lequel aurait été créé ou dont les émoluments auraient été augmentés pendant cette période ; et aucune personne, occupant un emploi sous l'autorité des Etats-Unis, ne pourra faire partie de l'une ou de l'autre Chambre, tant qu'elle conservera cet emploi.

Section 7. — Tout bill autorisant une perception d'impôt, doit émaner de la Chambre des Représentants ; mais le Sénat peut y concourir et faire parvenir ses propositions par voie d'amendements, comme pour les autres bills.

Tout bill qu'auront approuvé la Chambre des Représentants et le Sénat, devra, avant d'être promulgué comme loi,

être présenté au Président des Etats-Unis. S'il l'approuve, il le revêtira de sa signature ; sinon, il le renverra avec ses objections à la Chambre dont il émane : celle-ci consignera *in extenso* sur son journal les objections du Président et soumettra le bill à un second examen. Si, après ce second examen, le bill réunit en sa faveur une majorité des deux tiers des membres de cette Chambre, il sera renvoyé avec les objections à l'autre Chambre qui la discutera également une deuxième fois, et si les deux tiers de cette Chambre l'approuvent également, il deviendra loi. Mais dans tous les cas de ce genre, les votes des deux Chambres seront comptés par oui et par non, et les noms des membres votant pour ou contre le bill seront consignés avec leurs votes sur le journal de leurs Chambres respectives. Tout bill qui n'aura pas été renvoyé par le Président dans les dix jours (dimanches exceptés) de la présentation qui lui en aura été faite, aura force de loi comme s'il l'avait revêtu de sa signature, à moins que le Congrès, en s'ajournant, n'en empêche le renvoi, auquel cas le bill ne deviendra pas loi.

Tout ordre, toute résolution, ou tout vote, qui nécessitera le concours du Sénat et de la Chambre des Représentants (sauf en matière d'ajournement) sera présenté au Président des Etats-Unis et, avant de devenir exécutoire, devra être approuvé par lui, ou s'il est rejeté, devra être approuvé une seconde fois par les deux tiers du Sénat et de la Chambre des Représentants, suivant les règles et les limitations prescrites pour le cas d'un bill.

Section 8. — Le Congrès aura le pouvoir :

D'établir et de faire percevoir des taxes, droits-impôts et excises ; de payer les dettes des Etats-Unis, de pourvoir à leur défense commune et de veiller au mieux à leurs intérêts en général ; mais tous les droits-impôts et excises seront uniformes dans toute l'étendue des Etats-Unis ;

De faire des emprunts sur le crédit des Etats-Unis ;

De réglementer le commerce avec les nations étrangères, entre les divers Etats et avec les tribus indiennes ;

D'édicter une règle uniforme de naturalisation, et des lois uniformes dans tous les Etats-Unis, en matière de faillites ;

De battre monnaie, d'en arrêter la valeur, ainsi que celle des monnaies étrangères, et de fixer l'étalon des poids et mesures ;

D'assurer le châtiment des personnes qui contrefont les titres publics ou falsifient la monnaie courante des Etats-Unis ;

D'établir des bureaux et des routes de poste ;

D'encourager les progrès de la Science et des Arts utiles, en assurant, pour une période limitée, aux auteurs et inventeurs, un droit exclusif sur leurs écrits et leurs découvertes.

De constituer des tribunaux subordonnés à la Cour suprême ;

De définir et de punir les actes de piraterie et les crimes commis en haute mer, ainsi que les délits contre le droit des gens ;

De déclarer la guerre, d'octroyer les lettres de marque et de représailles, et de faire des règlements concernant les prises sur terre et sur mer ;

De lever et d'entretenir des armées, avec cette restriction que nulle somme ne pourra être votée à cet usage pour une durée de plus de deux années ;

De créer et d'entretenir une marine ;

De faire des réglements pour l'organisation et l'administration des forces de terre et de mer ;

De faire appeler les milices sous les armes pour assurer l'exécution des lois de l'Union, réprimer les insurrections et repousser les invasions ;

De pourvoir à l'organisation, à l'armement, à la discipline de la milice, ainsi qu'à l'administration de la partie de cette milice qui peut être employée au service des Etats-Unis, réservant à chaque Etat respectivement la nomination des officiers et l'autorité nécessaire pour l'instruire, conformément aux règles de discipline établies par le Congrès ;

D'exercer une législation exclusive, dans tous les cas quel-

conques, sur tel district (ne dépassant pas dix mille carrés) qui pourra devenir, en vertu de la cession de certains Etats et de l'acceptation du Congrès, le siège du Gouvernement des Etats-Unis, et d'exercer pareille autorité sur tout lieu acheté avec le consentement de la législature de l'Etat où il est situé pour la construction de forts, poudrières, arsenaux, chantiers et autres établissements nécessaires;

De faire toutes les lois que pourra nécessiter la mise à exécution des pouvoirs ci-dessus énumérés et de tous ceux dont sont investis par la présente Constitution, soit le Gouvernement des Etats-Unis, soit tous les départements ou les officiers qui en dépendent.

Section 9. — L'immigration ou l'importation de telles personnes que croira devoir admettre sur son sol l'un quelconque des Etats actuellement existant, ne pourra être soumise à aucune restriction prohibitive par le Congrès avant l'année mil huit cent huit ; mais cette importation peut donner lieu à l'imposition d'un droit ou d'une taxe, qui ne pourra s'élever à plus de dix dollars par personne.

Le privilège du *writ* d'*Habeas corpus* ne pourra jamais être suspendu, à moins que le salut public ne l'exige dans le cas de rebellion ou d'invasion.

Il ne pourra être voté de bill d'attainder, ni de loi *ex post facto*.

Il ne pourra être établi d'impôts de capitation, ou tout autre impôt direct que sur la base du recensement de la population, fait dans les règles prescrites plus haut.

Il ne sera établi ni taxes ni droits, sur les articles exportés d'un Etat dans un autre.

Aucune préférence ne sera accordée, par aucun règlement commercial ou fiscal, aux ports d'un Etat sur ceux d'un autre ; nul navire chargé à destination d'un Etat, ou en sortant, ne pourra être forcé d'entrer, de faire signer ses papiers, ou de payer des droits dans un autre Etat.

Aucune somme ne sera tirée du Trésor public que pour un emploi déterminé par une loi, et un compte rendu, régulier et

détaillé, de toutes les recettes et dépenses de deniers publics sera publié de temps en temps.

Nul titre de noblesse ne sera conféré par les Etats-Unis, et nulle personne, en possession d'un emploi rémunéré ou d'un poste de confiance sous leur autorité ne pourra, sans le consentement du Congrès, accepter de présents, d'émoluments, de places ou de titre quelconque, de n'importe quel roi, prince ou Etat étranger.

Section 10. — Aucun Etat ne pourra faire de traité, conclure des alliances ou des confédérations ; octroyer des lettres de marque et de représailles ; battre monnaie ; émettre de papier-monnaie ; autoriser pour le payement des dettes aucune offre autre que celle de monnaie d'or et d'argent ; passer de bill d'attainder ou de loi *ex post facto*, ou affaiblir par une loi la force des contrats, ou accorder de titres de noblesse.

Aucun Etat ne pourra, sans le consentement du Congrès, établir d'impôts ou de droits sur l'exportation ou l'importation des marchandises, si ce n'est ceux absolument nécessaires pour l'exécution de ses lois d'inspection ; le produit net de tous les droits ou impôts établis par un Etat sur l'importation ou l'exportation sera mis à la disposition du Trésor des Etats-Unis, et toute loi établissant des droits de cette nature sera soumise à la revision et au contrôle du Congrès.

Aucun Etat ne pourra, sans l'assentiment du Congrès, établir de droits de tonnage sur les navires, entretenir en temps de paix des troupes régulières ou des vaisseaux de guerre, conclure des traités ou des conventions soit avec un autre Etat, soit avec une puissance étrangère, ou s'engager dans une guerre, à moins d'invasion présente, ou de danger imminent ne permettant aucun retard.

Article II

Section 1. — Le Pouvoir exécutif sera confié à un Président des Etats-Unis d'Amérique. La durée de ses fonctions sera de quatre années, ainsi que celle du Vice-Président, et tous deux seront élus de la manière suivante :

Chaque Etat nommera, d'après les règles à fixer par sa législature, un nombre d'électeurs égal au nombre total des Sénateurs et des Représentants auquel cet Etat aura droit dans le Congrès ; mais nul Sénateur, nul Représentant, ni aucune personne occupant un poste de confiance ou remplissant une fonction rétribuée relevant des Etats-Unis, ne pourront être choisis comme électeurs.

[Les électeurs se réuniront dans leur Etat respectif et voteront, au scrutin, pour deux personnes, dont une au moins n'habitant pas le même Etat qu'eux. On dressera une liste de toutes les personnes ayant obtenu des suffrages et du nombre de suffrages obtenus par chacune d'elles : cette liste sera signée, certifiée et transmise sous pli cacheté, au siège du Gouvernement des Etats-Unis, à l'adresse du Président du Sénat. Le Président du Sénat fera, en présence du Sénat et de la Chambre des Représentants, l'ouverture des listes et le compte des votes. Sera élue Président la personne ayant obtenu le plus grand nombre de votes, si ce nombre représente la majorité du total des électeurs nommés ; si plusieurs personnes ont obtenu cette majorité et un nombre égal de votes, la Chambre des Représentants élira immédiatement au scrutin l'une d'elles pour Président ; si personne n'a obtenu la majorité, la Chambre choisira de la même façon le Président parmi les cinq ayant obtenu le plus de voix. Mais pour l'élection du Président par la Chambre des Représentants, les votes seront pris par Etat, la représentation de chaque Etat ayant un vote. Le quorum nécessaire à cet effet doit comprendre un membre ou plusieurs membres des deux tiers des Etats, et la majorité de tous les Etats sera nécessaire pour la validité du choix. En tout cas, après l'élection du Président, la personne qui aura réuni le plus grand nombre de suffrages des électeurs sera appelée à la Vice-Présidence. Mais s'il y avait encore deux ou plusieurs personnes ayant le même nombre de voix, le Sénat choisirait le Vice-Président au scrutin parmi elles] (1).

(1) Cette clause entre crochets a été remplacée par le douzième amendement.

Le Congrès peut fixer l'époque de la nomination des électeurs, et le jour où ils émettront leurs votes ; ce jour doit être le même pour tous les Etats-Unis.

Aucun individu ne peut être éligible à la Présidence s'il n'est citoyen natif des Etats-Unis, ou s'il n'est citoyen à l'époque de l'adoption de cette Constitution ; ne pourra non plus être éligible à cette fonction quiconque n'aura pas trente-cinq ans d'âge et n'aura pas résidé quatorze ans aux Etats-Unis.

En cas de révocation, de mort, ou de démission du Président ou de son incapacité, pour une cause quelconque, de remplir les devoirs et d'exercer les droits de sa charge, ceux-ci passeront au Vice-Président ; le Congrès pourvoira, par une loi, au cas de révocation, de mort, de démission ou d'incapacité, atteignant à la fois le Président et le Vice-Président, en désignant le fonctionnaire qui fera alors fonctions de Président, et ce fonctionnaire remplira les dites fonctions jusqu'à cessation de l'incapacité ou élection d'un autre Président.

A des époques déterminées, le Président recevra pour ses services, une indemnité, laquelle ne pourra être ni augmentée, ni diminuée, pendant toute la période pour laquelle il aura été élu, et il ne touchera, pendant cette période, aucun autre traitement, ni des Etats-Unis ni d'aucun Etat.

Avant son entrée en fonctions, il prêtera serment ou fera la déclaration suivante :

« Je jure ou (affirme) solennellement de remplir fidèlement « la charge de Président des Etats-Unis, et de consacrer toutes « mes forces à conserver, protéger et défendre la Constitution « des Etats-Unis. »

Section 2. — Le Président sera le chef suprême de l'armée et de la marine des Etats-Unis, ainsi que de la milice des divers Etats, quand elles seront appelées au service des Etats-Unis. Il pourra requérir l'opinion par écrit du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs sur tout objet se rapportant à leur service et attributions respectives ; il aura le droit de suspension, de commutation et de grâce pour les

délits contre les Etats-Unis, excepté en cas de mise en accusation.

Il aura le pouvoir, sur l'avis et du consentement du Sénat, de conclure des traités, pourvu que ces traités réunissent la majorité des deux tiers des sénateurs présents ; il disignera et, après l'avis et consentement du Sénat, nommera les ambassadeurs et autres ministres publics, les consuls, les juges de la Cour Suprême, et tous autres officiers des Etats-Unis, à la nomination desquels il n'aura pas été, ici, autrement pourvu, et qui seront créés par une loi ; mais le Congrès peut, par une loi, attribuer la nomination de tels officiers inférieurs qu'il lui paraîtra utile, soit au Président seul, soit aux Cours de justice, soit aux chefs des départements ministériels.

Le Président aura le pouvoir de remplir toutes les vacances qui viendront à se produire pendant l'intervalle entre deux sessions au Sénat, en accordant des commissions provisoires qui expireront à la fin de la session suivante.

Section 3. — Le Président devra renseigner de temps en temps le Congrès sur l'état de l'Union et appeler son attention sur les mesures qu'il croira nécessaires et convenables. Il peut, dans les circonstances graves, réunir d'urgence les deux Chambres ou l'une d'entre elles, et dans le cas de divergence entre elles sur l'époque à laquelle elles doivent s'ajourner, fixer cet ajournement à la date qu'il croira convenable ; il recevra les ambassadeurs et autres ministres publics ; il veillera à la fidèle exécution des lois et commissionnera tous les fonctionnaires des Etats-Unis.

Section 4. — Le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis pourront être révoqués de leurs fonctions sur mise en accusation suivie de condamnation pour trahison, concussion, et autres délits ou crimes graves.

Article III

Section 1. — Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis est dévolu à une Cour Suprême et à telles Cours inférieures dont le Congrès peut, au fur et à mesure des besoins, ordonner l'éta-

blissement. Les juges, aussi bien de la Cour Suprême que des Cours inférieures, conserveront leurs charges tant que leur conduite ne donnera lieu à aucun reproche et recevront, pour leurs services, à des époques déterminées, une indemnité qui ne sera susceptible d'aucune diminution, pendant tout le temps qu'ils resteront en fonctions.

Section 2. — Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas de droit et d'équité, qui pourront se produire sous l'empire de la présente Constitution, des lois des Etats-Unis, ou des traités conclus ou qui pourront être conclus sous leur autorité; à tous les cas concernant des ambassadeurs et autres ministres publics ou consuls ; à tous les cas relevant de l'amirauté et de la juridiction maritime ; aux différends, dans lesquels les Etats-Unis seront partie ; à ceux entre deux ou plusieurs Etats ; entre un Etat et les citoyens d'un autre Etat ; entre les citoyens de différents Etats, — entre les citoyens d'un même Etat revendiquant des terres en vertu de concessions d'Etats différents, et entre un Etat ou les citoyens de cet Etat et les puissances étrangères, leurs citoyens ou leurs sujets.

Dans tous les cas concernant des ambassadeurs ou autres ministres publics et consuls, et dans ceux où un Etat sera partie, la Cour suprême aura la juridiction au premier degré. Dans tous les autres cas ci-dessus énumérés, la Cour suprême aura la juridiction d'appel, tant en droit qu'en fait, avec telles exceptions et tels règlements qu'il plaira au Congrès d'établir.

Le jugement de tous les crimes, excepté dans le cas d'*impeachment* sera réservé au jury, et il aura lieu dans l'Etat ou lesdits crimes auront été commis ; s'ils ne l'ont pas été dans l'un quelconque des Etats, il aura lieu dans l'endroit ou les endroits que le Congrès aura désignés par une loi.

Section 3. — La trahison contre les Etats-Unis ne consistera que dans le fait de prendre les armes contre eux, ou de se joindre à leurs ennemis en leur prêtant appui et secours. Nul ne pourra être déclaré convaincu de trahison, si ce n'est sur le témoignage de deux témoins déposant sur le même acte

patent, ou sur l'aveu de l'inculpé fait en séance publique de la Cour.

2. Le Congrès aura le pouvoir de fixer la peine en cas de trahison, mais aucune condamnation de ce chef ne pourra entraîner « la dégradation du sang », ou la confiscation des biens, excepté pendant la vie de la personne condamnée.

Article IV

Section 1. — Toute foi et créance doivent être accordées dans chaque Etat aux actes publics, archives judiciaires et procès-verbaux officiels de tous les autres Etats. Et le Congrès peut, par des lois générales, déterminer la manière dont ces actes, procès-verbaux et archives doivent être établis pour être probants, ainsi que leurs effets.

Section 2. — Les citoyens de chaque Etat auront droit à tous les privilèges et immunités dont jouissent les citoyens dans les divers Etats.

Toute personne, accusée dans un Etat quelconque de trahison, félonie ou autre crime, qui aura échappé aux mains de la justice et sera trouvée dans un autre Etat, sera, sur la demande de l'autorité exécutive de l'Etat, d'où elle se sera enfuie, arrêtée et livrée à l'Etat ayant juridiction sur le crime.

Nulle personne tenue à un service ou à un travail dans un Etat, en vertu des lois de cet Etat, et s'échappant dans un autre, ne pourra arguer des lois ou règlements de l'Etat dans lequel elle s'est réfugiée, pour se soustraire à ce service ou ce travail ; mais elle sera livrée, sur sa demande, à la partie à laquelle ce service ou travail peut être dû.

Section 3. — De nouveaux Etats peuvent être admis par le Congrès dans cette Union, mais il ne pourra être formé ou érigé de nouvel Etat dans la juridiction d'aucun autre Etat, non plus qu'un nouvel Etat ne pourra être formé par la réunion de deux ou plusieurs Etats ou de parties d'Etats, sans le consentement des Législatures des Etats intéressés, aussi bien que du Congrès.

Le Congrès aura le pouvoir de disposer du territoire ou de toute autre propriété appartenant aux Etats-Unis, et de faire à ce sujet toutes lois et tous règlements nécessaires, et aucune disposition de cette Constitution ne pourra être interprétée de façon à nuire aux droits des Etats-Unis ou d'un Etat quelconque.

Section 4. — Les Etats-Unis garantiront à chaque Etat de cette Union une forme républicaine de gouvernement. Ils les protègeront tous contre l'invasion, et sur la demande de la législature ou de l'Exécutif, quand la législature ne pourra être réunie, ils protégeront chacun d'eux contre leurs troubles intérieurs.

Article V.

Le Congrès, toutes les fois que les deux tiers des membres des deux Chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette Constitution ; ou bien, si les législatures des deux tiers des Etats en font la demande, il réunira une Convention pour proposer des amendements ; ces amendements, dans un cas comme dans l'autre, seront valides à tous égards et en tout point, comme partie intégrante de cette Constitution, quand ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des Etats, ou par les trois quarts des Conventions réunies à cet effet dans chacun des Etats, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été proposé par le Congrès. Toutefois, il ne pourra être fait aucun amendement, de quelque nature qu'il soit, avant l'année 1808, sur les première et quatrième clause de la neuvième section du premier article, et aucun Etat ne pourra être privé, sans son consentement, de l'égalité de suffrage au Sénat.

Article VI

Toutes dettes contractées, et tous engagements pris avant l'adoption de cette Constitution, seront aussi valides contre les Etats-Unis sous cette Constitution qu'ils l'étaient sous la Confédération.

Cette Constitution, ainsi que les lois des Etats-Unis qui seront

faites en conséquence, et tous les traités faits ou qui seront faits sous l'autorité des Etats-Unis, constitueront la loi suprême au pays et seront obligatoires pour tous les juges dans chaque Etat, et cela nonobstant les dispositions contraires insérées dans la Constitution ou dans les lois de l'un quelconque des Etats.

Les Sénateurs et Représentants ci-dessus mentionnés, et les membres des législatures des différents Etats, et tous les fonctionnaires des Pouvoirs exécutif et judiciaire, aussi bien ceux des Etats-Unis que ceux des différents Etats, devront s'engager par serment ou affirmation à soutenir cette Constitution ; mais aucune qualification religieuse spéciale ne sera jamais requise comme condition d'aptitude aux fonctions ou charges publiques sous l'autorité des Etats-Unis.

Article VII

La ratification des Conventions de neuf Etats sera suffisante pour la mise en vigueur de cette Constitution dans les neuf Etats qui l'auront ainsi ratifiée.

Fait dans la Convention, du consentement unanime des Etats présents(1), le 17e jour de septembre de l'année de Notre-Seigneur 1787, et de l'Indépendance des Etats-Unis la douzième.

En foi de quoi, nous avons ci-dessous signé de nos noms :

George WASHINGTON,
Président et député de Virginie ;

New-Hampshire . . John LANGDON — Nicholas GILMAN ;
Massachusets . . . Nathaniel GORHAM — Rufus KING ;
Connecticut . . . . William Saml. JOHNSON — Roger SHERMAN ;
New-York. . . . . Alexander HAMILTON ;

(1) Rhode-Island n'était pas représenté. Plusieurs délégués de cet Etat avaient quitté la Convention avant la fin de ses travaux, et d'autres, qui étaient restés, refusèrent de signer. En tout, sur 65 délégués qui avaient été désignés, 55 assistèrent à la Convention et 39 signèrent.

La première ratification fut celle du Delaware, le 7 décembre 1787 ; la neuvième (qui permit à la Constitution d'entrer en vigueur) fut celle du New-Hampshire, le 21 juin 1788 ; la dernière fut celle de Rhode-Island, le 29 mai 1790.

New-Jersey	Wil. LIWINGSTON — Wm. PATERSON — David BREARLEY — Jona. DAYTON;
Pennsylvanie	B. FRANKLIN. — Thos. FITZSIMONS — Thomas MIFFLIN — Jared INGERSOLL — Robert MORRIS — James WILSON — Geo. CLYMER — Gouv. MORRIS;
Delaware	Geo. READ — Richard BASSETT — Gunning BEDFORD JUNIOR — Jaco. BROOM — John DICKINSON;
Maryland	James M'HENRY — Dan. GARROL — Dan. JENIFER of St-Thomas;
Virginie	James MADISON Jr. — John BLAIR —
Caroline du Nord . .	Wm. BLOUNT — Hugh. WILLIAMSON — Rich'd DOBBS SPAIGHT;
Caroline du Sud . . .	J. RUTLEDGE — Charles PINCKNEY — Charles Cotesworth PINCKNEY — Pierce BUTLER;
Georgie	William FEW — Abr. BALDWIN.

Certifié conforme :

William JACKSON,
Secrétaire.

Articles additionnels et amendements à la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, proposés à diverses époques par le Congrès, et ratifiés par les législatures des différents Etats conformément à l'article V de la Constitution originale.

Article I (1)

Le Congrès ne pourra faire aucune loi concernant l'établissement d'une religion ou interdisant son libre exercice, restreignant la liberté de la parole ou de la presse, ou touchant au droit des citoyens de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour le redressement de leurs griefs.

Article II

Une milice bien organisée étant nécessaire à la sécurité d'un Etat libre, il ne pourra être porté atteinte au droit du peuple de détenir et de porter des armes.

(1) Les amendements 1 à X inclus furent proposés par le Congrès aux Législatures des Etats, le 25 septembre 1789, et ratifiés de 1789 à 1791.

Article III

En temps de paix, aucun soldat ne pourra être logé dans une maison quelconque sans le consentement du propriétaire, et, en temps de guerre, il ne pourra être logé que selon les règles prescrites par la loi.

Article IV

Le droit des citoyens d'être protégés dans leurs personnes, leurs maisons, leurs papiers et leurs effets et d'être mis à l'abri de toutes perquisitions et saisies déraisonnables, ne pourra être violé, et il ne pourra être lancé de mandats de perquisition ou de saisie, que pour une cause plausible, appuyée par le serment ou l'affirmation des plaignants ; le mandat devra toujours contenir la description du lieu où doit se faire la perquisition, ainsi que celle des personnes ou des choses qui doivent être saisies.

Article V

Nul ne sera tenu de répondre pour un crime capital ou autrement infamant, si ce n'est sur la dénonciation ou la poursuite émanant d'un grand jury, à moins qu'il ne s'agisse de cas survenus dans les armées de terre et de mer, ou dans la milice, quand elle est appelée au service actif en temps de guerre ou de danger public ; nul ne pourra être mis deux fois pour le même délit, en danger de perdre la vie ou d'être molesté dans son corps; dans aucune affaire criminelle, nul ne pourra être contraint de témoigner contre lui-même, ni être privé de sa vie, de sa liberté ou de ses biens, sans une procédure dûment légale. Nulle propriété privée ne sera prise pour un usage public sans une juste indemnité.

Article VI

Dans toutes les poursuites criminelles, l'accusé jouira du

droit d'être jugé promptement et publiquement par un jury impartial de l'Etat et du district où le crime aura été commis, lequel district aura été auparavant déterminé par la loi, et d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation ; d'être confronté avec les témoins à charge ; de faire citer par toutes voies légales, des témoins à décharge et d'avoir l'assistance d'un avocat pour sa défense.

Article VII

Dans les procès de *common law* où la valeur en litige excédera 20 dollars, le droit à un jugement par jury sera maintenu, et aucun fait jugé par un jury ne pourra être soumis au nouvel examen d'une Cour quelconque des Etats-Unis que conformément aux règles du *common law*.

Article VIII

Il ne pourra être exigé de cautionnement exagéré, ni imposé d'amendes excessives, ni infligé de peines cruelles et d'un genre inaccoutumé.

Article IX

L'énumération de certains droits dans la Constitution ne devra pas être interprétée comme annulant ou restreignant d'autres droits conservés par le peuple.

Article X

Les pouvoirs, qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ou refusés par elle aux Etats-Unis, sont réservés aux Etats respectivement, ou au peuple.

Article XI (1).

Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis ne pourra pas être in-

(1) Le onzième amendement fut proposé par le Congrès le 5 septembre 1794, et déclaré avoir été ratifié par les législatures des trois quarts des Etats, le 8 janvier 1798.

terprété comme s'étendant à toute cause en droit ou en équité, commencée ou poursuivie contre un Etat des Etats-Unis par les citoyens d'un autre Etat, ou par les citoyens ou sujets de n'importe quelle puissance étrangère.

Article XII (1).

Les électeurs se réuniront dans leurs Etats respectifs et voteront au scrutin pour le Président et le Vice-Président, dont un, au moins n'habitera pas le même Etat qu'eux ; ils nommeront dans leurs bulletins la personne qu'ils portent à la Présidence, et, dans des bulletins séparés, celle qu'ils portent à la Vice-Présidence ; ils porteront sur les listes distinctes le nom de toutes les personnes qui ont recueilli des voix pour la Présidence, et celui de toutes les personnes qui en ont recueilli pour la Vice-Présidence, ainsi que le nombre de voix attribuées à chacune d'elles ; ils signeront ces listes, les certifieront exactes et les transmettront, scellées, au siège du gouvernement des Etats-Unis, à l'adresse du président du Sénat. Tous les procès-verbaux seront ouverts par le Président du Sénat en présence du Sénat et de la Chambre des Représentants et les suffrages seront alors comptés. Sera proclamée président la personne ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages pour la Présidence, si ce nombre forme la majorité de tous les électeurs nommés. Si nul n'a obtenu cette majorité, la Chambre des Représentants choisira immédiatement et par la voie du scrutin, le Président, parmi les trois candidats ayant réuni le plus grand nombre de voix pour la Présidence. Mais pour le choix du Président, les votes seront pris par Etat, la représentation de chaque Etat ayant un vote ; le quorum à cet effet se composera d'un membre ou de plusieurs membres de deux tiers des Etats, et la majorité de tous les Etats sera nécessaire pour un choix. Si la Chambre des Représentants, quand elle est appelée à élire le Président, n'a pas procédé à l'élection avant le quatrième jour du mois de mars suivant,

(1) Cet amendement fut proposé par le Congrès le 12 décembre 1803 et déclaré avoir été ratifié le 25 septembre 1804.

le Vice-Président remplira les fonctions de Président, comme en cas de mort ou de toute autre incapacité constitutionnelle du Président.

Celui qui réunira le plus grand nombre de suffrages pour la Vice-Présidence sera proclamée Vice-Président si ce nombre forme la majorité de tous les électeurs délégués ; si personne n'a cette majorité, le Sénat choisira le Vice-Président parmi les deux candidats ayant obtenu le plus de voix sur la liste ; le quorum, pour ce vote, sera constitué par les deux tiers du nombre total des sénateurs et la majorité absolue du nombre total sera exigée pour un choix. Toute personne constitutionnellement inéligible à la Présidence des Etats-Unis le sera également à la Vice-Présidence.

Article XIII (1)

Section 1. — Il n'existera, dans toute l'étendue des Etats-Unis, ou dans aucun lieu soumis à leur juridiction, ni esclavage, ni servitude forcée, sauf pour le châtiment d'un crime dont le coupable aura été dûment convaincu.

Section 2. — Le Congrès aura le pouvoir d'assurer l'exécution de cet article par des lois spéciales.

Article XIV (2)

Section 1. — Tout individu né ou naturalisé dans les Etats-Unis et soumis à leur juridiction, est citoyen des Etats-Unis et de l'Etat où il réside. Aucun Etat ne pourra faire ou exécuter de loi restreignant les privilèges ou les immunités des citoyens des Etats-Unis ; aucun Etat ne pourra, non plus, priver une personne de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans une procédure dûment légale, ni refuser à quiconque relève de sa juridiction une égale protection des lois.

(1) L'amendement XIII fut proposé par le Congrès le 1er février 1865, et déclaré avoir été ratifié par 27 Etats sur 36, le 18 décembre 1865.

(2) L'amendement XIV fut proposé par le Congrès le 16 juin 1866, et déclaré avoir été ratifié par 30 Etats sur 36, le 28 juillet 1868.

Section 2. — Les Représentants seront répartis entre les divers Etats en proportion de leur population respective, calculée d'après le nombre total des habitants de chaque Etat, mais non compris les Indiens non soumis à l'impôt ; mais si le droit de vote à une élection pour le choix des électeurs pour la Présidence et la Vice-Présidence des Etats-Unis, pour les Représentants au Congrès, les fonctionnaires de l'ordre exécutif ou judiciaire d'un Etat, ou les membres de sa législature, est refusé à l'un quelconque des habitants mâles de cet Etat, âgés de plus de vingt et un ans et citoyens des Etats-Unis, ou si le droit est restreint en quoi que ce soit, à moins que ce ne soit pour participation à la rébellion ou autre crime, la base de la représentation de cet Etat au Congrès sera réduite dans la proportion dans laquelle ces citoyens, dont le vote est ainsi refusé ou empêché, se trouvent par rapport au nombre total des citoyens mâles de l'Etat, âgés de plus de vingt et un ans.

Section 3. — Nul ne pourra être Sénateur ou Représentant au Congrès ou électeur pour la Présidence ou la Vice-Présidence, ou occuper aucun emploi, civil ou militaire, sous l'autorité des Etats-Unis ou d'un des Etats, si s'étant engagé précédemment par serment comme membre du Congrès, ou fonctionnaire des Etats-Unis, ou membre de la législature d'un Etat, ou fonctionnaire de l'ordre exécutif ou judiciaire d'un Etat, à soutenir la Constitution des Etats-Unis, il s'est compromis dans une insurrection ou une rébellion contre cette Constitution, ou a donné aide ou soutien à ses ennemis. Mais le Congrès peut, par un vote des deux tiers des membres de chaque Chambre, relever de cette incapacité.

Section 4. — La validité de la dette publique des Etats-Unis, autorisée par la loi, y compris les dettes encourues pour le payement de primes et de pensions pour services rendus en combattant l'insurrection ou la rébellion, ne pourra être mise en question. Mais ni les Etats-Unis, ni aucun Etat ne devront reconnaître ou payer aucune dette ou obligation contractée pour seconder l'insurrection ou la rébellion contre les Etats-Unis, ou aucune revendication pour la perte ou l'émancipation

d'un esclave ; toutes ces dettes, obligations et revendications devront être considérées comme illégales et nulles.

Section 5. — Le Congrès aura le pouvoir d'assurer l'exécution des dispositions de cet article par les lois qu'il jugera convenables.

Article XV (1)

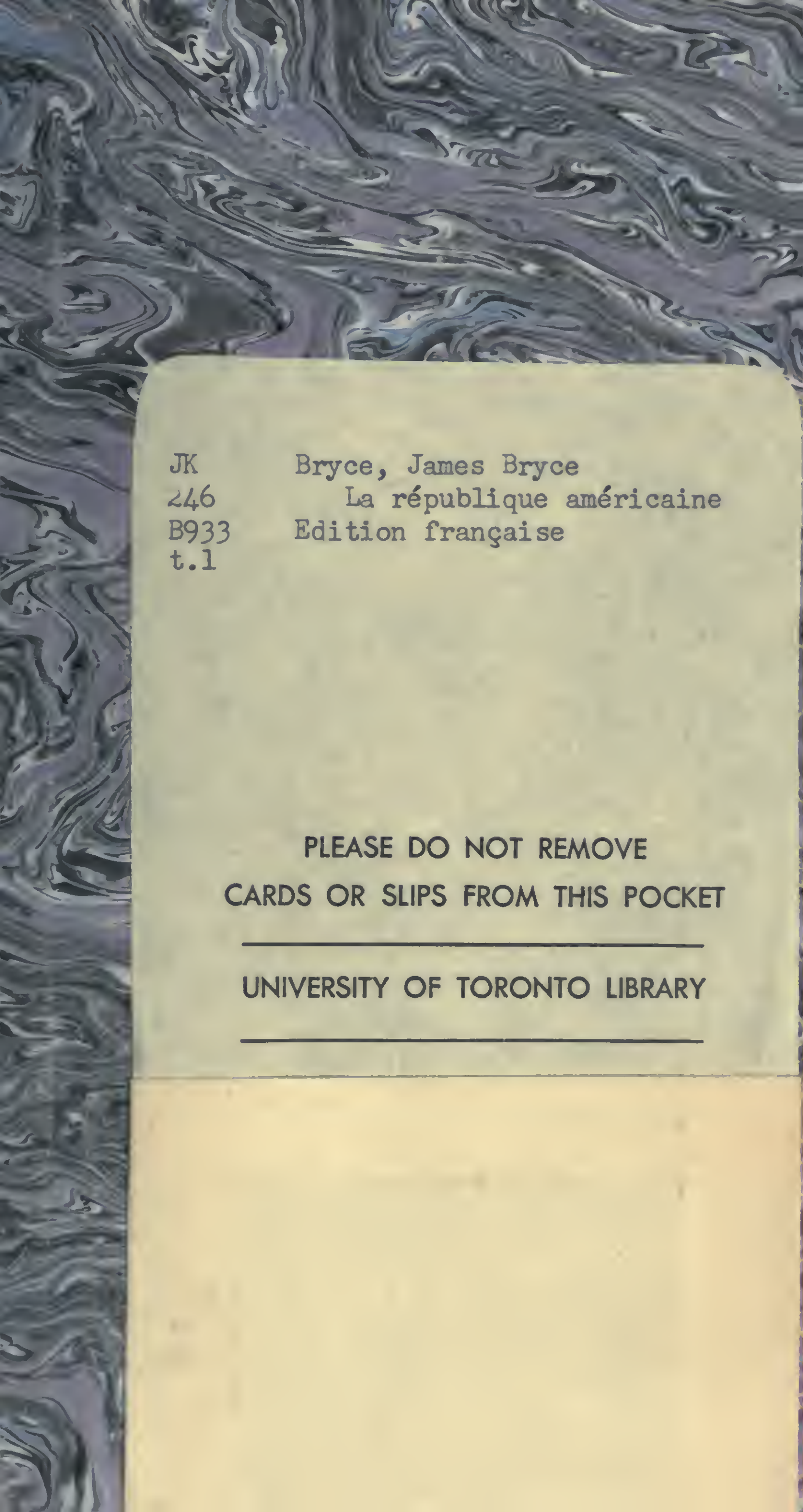
Section 1. — Le droit de suffrage appartenant aux citoyens des Etats-Unis ne pourra être refusé ou restreint ni par les Etats-Unis, ni par aucun Etat, pour des motifs tirés de la race, de la couleur, ou d'un état de servitude antérieure.

Section 2. — Le Congrès aura le pouvoir d'assurer l'exécution de cet article au moyen des lois qu'il jugera convenables.

(1) L'amendement XV fut proposé par le Congrès le 26 février 1869 et déclaré avoir été ratifié par 29 Etats sur 37, le 30 mars 1870.

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie BUSSIÈRE






UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 14 01 10 05 008 4